

UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR

Sede ECUADOR

Área de Estudios Sociales y Globales

Programa de Maestría en Relaciones Internacionales

Mención en Negociaciones Internacionales y Manejo de Conflictos

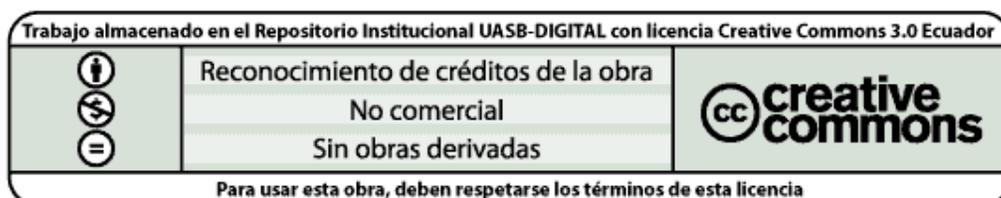
El Proceso de Toma de Decisiones en Política Exterior

En dos estudios de caso: i) el conflicto de Angostura, y ii) las negociaciones con la Unión

Europea

Fernando Venegas de la Torre

2014



Yo, Fernando Eloy Venegas de la Torre, autor de la tesis intitulada: El Proceso de Toma de Decisiones en Política Exterior. En dos estudios de caso: i) el conflicto de Angostura, y ii) las negociaciones con la Unión Europea, mediante el presente documento dejo constancia de que la obra es de mi exclusiva autoría y producción, que la he elaborado para cumplir con uno de los requisitos previos para la obtención del título de magíster en Relaciones Internacionales en la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador.

1. Cedo a la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, los derechos exclusivos de reproducción, comunicación pública, distribución y divulgación, durante 36 meses a partir de mi graduación, pudiendo por lo tanto la Universidad, utilizar y usar esta obra por cualquier medio conocido o por conocer, siempre y cuando no se lo haga para obtener beneficio económico. Esta autorización incluye la reproducción total o parcial en los formatos virtual, electrónico, digital, óptico, como usos en red local y en internet.
2. Declaro que en caso de presentarse cualquier reclamación de parte de terceros respecto de los derechos de autor/a de la obra antes referida, y o asumiré toda responsabilidad frente a terceros y a la Universidad.
3. En esta fecha entrego a la Secretaría General, el ejemplar respectivo y sus anexos en formato impreso y digital o electrónico.

Fecha: 3 de junio de 2014

Firma:

UNIVERSIDAD ANDINA SIMON BOLIVAR

Sede ECUADOR

Área de Estudios Sociales y Globales

Programa de Maestría en Relaciones Internacionales

Mención en Negociaciones Internacionales y manejo de conflictos

EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN POLITICA EXTERIOR

Estudios de caso: i) el conflicto de Angostura, y ii) las negociaciones con la Unión

Europea

Autor: Fernando Venegas de la Torre

Tutor: Dr. Michel Leví

Quito, junio de 2014

Resumen

En este trabajo se analizará la estructura y la dinámica del proceso de toma de decisiones en política exterior, para ello, se ha decidido asumir como estudio de caso: i) el conflicto de Angostura, que desencadenó en la ruptura de relaciones diplomáticas con la República de Colombia como consecuencia del bombardeo a un campamento de las FARC en la provincia ecuatoriana de Sucumbíos (Angostura) el 1 de marzo de 2008, y, ii) las negociaciones comerciales con la Unión Europea, que a partir de junio de 2007, la Comunidad Andina y la Comisión Europea, inician las negociaciones de un Acuerdo de Asociación que contenía tres pilares importantes, uno de los cuales es el comercio.

En Ecuador, es básico mencionar la escasa cantidad de obras de investigación sobre la toma de decisiones en política exterior, lo cual dificulta una evaluación sistemática y profunda de la literatura. Es poco lo publicado en torno a diversos aspectos temáticos de toma de decisiones en política exterior, por tanto esta investigación apunta a llenar este vacío desde la Academia. Proponemos indagar sobre las causas que propiciaron el rompimiento de las relaciones diplomáticas con Colombia, a raíz del bombardeo realizado por las fuerza armadas colombianas a un campamento de las FARC, en territorio ecuatoriano, decisión tomada por el gobierno de Ecuador el 3 de marzo de 2008, y sobre los actores comprometidos en la formulación y ejecución de la política exterior ecuatoriana y colombiana en la toma de decisiones sobre el conflicto de Angostura: Así como, queremos examinar la decisión del gobierno de Ecuador de no continuar participando a partir de julio de 2009, en las negociaciones para un Acuerdo Comercial Multipartes, con la Unión Europa, y su posterior decisión, en el 2013, de reiniciar las negociaciones. Estas constituyen las interrogantes que aún no han sido abordadas con la profundidad y el detenimiento que el tema requiere.

Este trabajo consta de dos partes o capítulos: en el primer capítulo realizamos una revisión de elementos teóricos de formulación de política exterior en los dos casos de estudio, y lo efectuamos a través de la aplicación de los modelos decisionales de Graham T. Allison, y de elementos teóricos del Realismo Subalterno, de la Teoría Crítica y del Constructivismo; y revisamos una experiencia de toma de decisiones en política exterior de países de ALC.

En el capítulo 2, efectuamos un análisis del funcionamiento de la *Estructura y el Proceso Decisorio* en política exterior, para ello, asumimos los presupuestos teóricos de Robert Russell, que nos permiten estudiar los procesos de toma de decisiones en política exterior, y realizar una distinción analítica entre estructura y proceso decisorio. Así en una primera parte estudiaremos a los actores gubernamentales domésticos que conforman la “unidad última de decisión”; y en una segunda parte examinaremos a los actores, gubernamentales y no gubernamentales del país y del exterior con influencia en el proceso decisorio para los dos estudios de caso que constituyen nuestras hipótesis de trabajo.

Finalmente, sobre la base de estos elementos explicativos, se intentará plantear algunos resultados del funcionamiento de la estructura y la dinámica del proceso decisorio sobre política exterior, en los ámbitos político-diplomático y comercial.

*“La interpretación de nuestra
realidad con esquemas ajenos sólo
contribuye a hacernos cada vez
más desconocidos, cada vez menos
libres, cada vez más solitarios.”
Gabriel García Márquez*

Dedicatoria:

A mi amor adorado Liliana y a mis dos hijas preciosas Samanta y Fernanda

Agradecimientos:

*A todos/as los/as amigos/as y compañeros/as de la Universidad Andina Simón Bolívar
– Sede Ecuador, y especialmente a los maestros Michel Leví, Marco Romero y César
Montufar.*

*Y, un especial reconocimiento a Sandrita Avilés, Secretaria del Área de Estudios
Sociales y Globales.*

Tabla de contenido

INTRODUCCIÓN.....	8
--------------------------	----------

CAPITULO I.-

PERSPECTIVAS TEORÍCAS SOBRE EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES

EN POLÍTICA EXTERIOR.....	15
----------------------------------	-----------

1. Elementos teóricos de formulación de política exterior.....16
 - 1.1 Modelos decisionales de Graham T. Allison.....16
 - 1.2 Realismo Subalterno.....19
 - 1.3 Teoría Crítica.....21
 - 1.4 Constructivismo.....25
2. Marco analítico y elementos para el análisis de la toma de decisiones en política exterior.....27
3. Experiencias de toma de decisiones en política exterior de países de ALC.....30
 - 3.1 Crisis diplomática – México y Cuba.....31
 - 3.2 Problema limítrofe – Ecuador y Perú.....32
4. Observaciones de los enfoques teóricos y metodológicos.....34

CAPITULO II.-

ESTRUCTURA Y PROCESO DECISORIO DE LA TOMA DE DECISIONES

EN POLITICA EXTERIOR

1. ESTRUCTURA Y PROCESO DECISORIO: LA CRISIS DE ANGOSTURA.....38
 - 1.1 Estructura decisoria: el conflicto de Angostura.....40
 - 1.1.1 Actores gubernamentales domésticos o internos.....42
 - 1.2 Proceso decisorio: el conflicto de Angostura.....44
 - 1.2.1 Actores gubernamentales del país y del exterior.....46
 - 1.2.2 Actores no gubernamentales del país y del exterior.....50
 - 1.2.3 Actores internacionales y su rol en la crisis.....56
2. ESTRUCTURA Y PROCESO DECISORIO: LAS NEGOCIACIONES CON LA UNION EUROPEA - UE
 - 2.1 Estructura decisoria: las negociaciones con la UE.....59
 - 2.1.1 Actores gubernamentales nacionales.....61
 - 2.2 Proceso decisorio: las negociaciones con la UE.....67
 - 2.2.1 Negociadores nacionales e internacionales.....73

CONCLUSIONES.....	76
--------------------------	-----------

BIBLIOGRAFIA.....	88
--------------------------	-----------

ANEXOS:

Anexo No. 1.- Perspectivas teóricas del proceso de toma de decisiones en política exterior

Anexo No. 2.- Estructura y Proceso decisorio en política exterior

Anexo No. 3.- Consideraciones para la definición de una Política de Comercio Exterior

Anexo No. 4.- Acuerdo Comercial Multipartes Ecuador - Unión Europea

Anexo No. 5.- Principios del Acuerdo Comercial para el Desarrollo – ACD

Anexo No. 6.- Beneficios y riesgos de la firma de un acuerdo comercial con la UE

INTRODUCCION

En la primera parte de la investigación se analizarán los modelos conceptuales para la toma de decisiones en política exterior, aplicados en el estudio de la política exterior de países industrializados como Estados Unidos (EUA) y de la Unión Europea (UE), identificando las implicaciones que estos podrían tener para América Latina y el Caribe (ALC).

Para ello, hemos seleccionado algunas perspectivas teóricas de análisis propuestas por varios autores, a partir de la experiencia de toma de decisiones en política exterior en determinados países latinoamericanos.

En una segunda parte, se examinará la estructura y dinámica del proceso de toma de decisiones en política exterior, sobre dos estudios de caso: i) el conflicto de Angostura, que desencadenó en la ruptura de relaciones diplomáticas con Colombia como consecuencia del bombardeo a un campamento de las FARC en Sucumbíos (Angostura) el 1 de marzo de 2008¹ y, ii) las negociaciones comerciales con la UE, las mismas que se iniciaron en Tarija-Bolivia,² en junio de 2007, entre la Comunidad Andina y la Comisión Europea mediante un Acuerdo de Asociación que establece tres pilares, uno de los principales el comercio.

El objeto de la investigación tiene relación con el análisis y descripción del funcionamiento de la estructura y la dinámica del proceso de toma de decisiones en política exterior, en el estudio de los casos de referencia.

La investigación priorizará el análisis del proceso de toma de decisiones en política exterior. Para el efecto, se parte del supuesto de que los responsables de tomar decisiones

¹ “En el ataque murió el segundo al mando de las FARC, ‘Raúl Reyes’. También murieron 25 personas más que se encontraban en el campamento guerrillero al momento del ataque, incluyendo un ciudadano ecuatoriano”, The Carter Center, *Experiencia de Diálogo Binacional. Ecuador – Colombia, 2007-2009. Informe Preliminar*, The Carter Center / Grupo Binacional de Diálogo, 2010, p. 7.

² “El Numeral 4: ‘Lanzamiento de las negociaciones Comunidad Andina-Unión Europea’, en el Numeral 6: ‘Afirmamos nuestra voluntad de participar [...], en la V Cumbre ALC-UE celebrarse en Lima, en mayo de 2008’”, Declaración de Tarija, XVII Reunión Ordinaria del Consejo Presidencial Andino, Tarija, Bolivia, 12-14 de junio de 2007, en http://www.sice.oas.org/TPD/ANDEU/negotiations/Tarija_s.pdf.

actúan dentro de un ambiente complejo en el que se encuentra tanto el sistema político nacional como el sistema internacional, y en un contexto tanto interno como externo.³

El trabajo teórico nos ofrece una oportunidad para probar la aplicación de modelos de investigación sobre la dinámica decisoria en temas de política exterior.

A partir del estudio de la estructura y la dinámica del proceso decisorio es posible identificar y analizar, primero, la interacción entre política interna y externa y, segundo, la interacción entre actores gubernamentales y actores sociales en la toma de decisiones en política exterior.⁴

Frente a temas de importancia en la historia reciente del Ecuador, como el conflicto de Angostura y las negociaciones comerciales con la UE, observamos que la toma de decisiones sobre política exterior ha sido habitualmente restringida. Son pocos los estudios elaborados para analizar la postura ecuatoriana desde un enfoque de las ciencias sociales o las relaciones internacionales, aunque se han efectuado, algunos balances históricos y estudios jurídicos, y en los últimos años se ha elaborado el denominado Planex-2020.⁵

En el Ecuador es limitada la cantidad de obras de investigación sobre relaciones internacionales y toma de decisiones en política exterior, lo que dificulta una evaluación sistemática y penetrante de la teoría. La construcción de estudios teóricos es casi inexistente, por lo que esta investigación intentará cubrir esa limitación.

Según varios autores norteamericanos, es a partir de los años cincuenta que se desarrolla en EUA el análisis del proceso de toma de decisiones en política exterior, interés que puede atribuirse a dos factores: el cuestionamiento al poder explicativo de las teorías tradicionales y la influencia de los avances en otras disciplinas.

³ James E. Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff, Jr., *Teorías en pugna en la Relaciones Internacionales*, Capítulo 11, Teorías de la toma de decisiones, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano-GEL, 1990, p. 482.

⁴ Alex Rivadeneyra, *Hacia un renovado marco conceptual de Política Exterior*, Lima, Universidad San Martín de Porres, 2006, pp. 4-5.

⁵ Al respecto se pueden revisar las obras de García Velasco (1965), Narváez (1983), Tobar y Luna (1979), Carrión Mena (1989), Yépez Lasso (2001) y, el Planex-2020 (2006).

En palabras de los académicos James Dougherty y Robert L. Pfaltzgraff, Jr.:

El estudio de la toma de decisiones de política exterior se concentraba en un segmento de un fenómeno general de interés para las ciencias sociales y los encargados de trazar políticas. [...] la atención ha pasado desde la toma de decisiones como una lección abstracta [...], a un proceso gradual, que contiene elementos parciales y transacciones entre los intereses organizativos en competencia y las presiones burocráticas.⁶

Los modelos de adopción de decisiones, que con frecuencia son aplicados en el estudio de la política exterior de EUA, comienzan a emplearse en ALC en los años 80 y 90.

Para la realización de la investigación se ha utilizado una perspectiva de análisis propuesto por Roberto Russell, a partir de la experiencia de toma de decisiones de política exterior en varios países latinoamericanos:

Es necesario distinguir analíticamente entre estructura y proceso decisorio: la primera hace referencia *al quienes*, y está integrada por uno o varios actores gubernamentales domésticos que tienen la capacidad de comprometer los recursos de una sociedad y de evitar que la decisión adoptada sea revertida. En el proceso decisorio se hace mención *al cómo* [...], y se vincula con la dinámica decisoria. En él participan actores gubernamentales y no gubernamentales, del país y del exterior, en una secuencia temporal que se inicia a partir del momento en que una conjunción de estímulos externos e internos requiere la toma de decisiones determinadas hasta que la misma es adoptada, es decir, materializada.⁷

En suma, cuando hablamos de estructura decisoria hacemos referencia a tamaño, diferenciación y especialización mientras que al hablar de proceso o dinámica decisoria incluimos influencia, evaluación de la información y de las alternativas, y adopción de decisiones.⁸

La aplicación de la perspectiva de análisis de Russel se complementa, en la interpretación de los resultados, con el estudio clásico realizado por Graham T. Allison, que presenta una metodología de análisis de toma de decisiones centralizada en el estudio del comportamiento gubernamental.

⁶ J. Dougherty y R. Pfaltzgraff, Jr., *op. cit.*, pp. 481-482.

⁷ "Los actores gubernamentales y los no gubernamentales, tanto del país como del exterior, que participan en el proceso decisorio *influyen* a través de distintos mecanismos, aunque no pueden actuar como decisores, dado que no pueden comprometer los recursos de la sociedad" [...]. Por supuesto, su influencia varía por países, épocas y temas y, en ocasiones, determinan la medida que en definitiva adopta la 'unidad última de decisión', Roberto Russell, *Política Exterior y Toma de decisiones en América Latina: Aspectos Comparativos y Consideraciones Teóricas*, Buenos Aires, GEL, 1990, pp. 255-274.

⁸ "Es preciso distinguir entre formulación y ejecución de una decisión en materia de política exterior, por dos razones principales: a) porque en la etapa de ejecución se da también un proceso de negociaciones burocráticas e individuales y, b) porque los objetivos formulados inicialmente pueden ser alterados o no cumplidos en el momento de llevar a cabo la decisión", Bayardo Tobar, *La Toma de Decisiones en Política de Comercio Exterior del Ecuador. Estudio de caso: Ingreso a la OMC*, Tesis de Maestría, Quito, UASB-Ecuador, 2002, p. 9.

Por tanto, para entender el proceso de toma de decisiones en política exterior, se recurrirá –en un primer momento- dentro del realismo clásico, al texto de Graham T. Allison, cuyos modelos fueron empleados para explicar las dinámicas al interior de un país desarrollado.

Allison propone el estudio de las decisiones gubernamentales en función de tres modelos que en conjunto o de manera separada nos ayudan a estudiar el proceso de toma de decisiones.⁹ Los tres modelos deben interrelacionarse entre sí, para poder entender porqué se llegó a tomar una decisión final.

Es significativo determinar cuál de los tres modelos para investigar las decisiones de política exterior es el empleado en los dos estudios de caso: ya sea este el modelo clásico o del actor racional, donde se analiza la forma en la que la persona que toma la decisión lo hace a través de procesos racionales, identificando al sujeto con el gobierno nacional.

El modelo de proceso organizacional, donde la toma de decisiones es asumida y/o influenciada por diversos individuos o grupos dentro de la organización estatal, desde el punto de vista de las relaciones intranacionales; y, el modelo de política burocrática, donde la política exterior es el resultado de los diversos juegos de acuerdos establecidos por participantes que operan desde el gobierno nacional.¹⁰

De igual manera, hemos decidido recurrir a elementos teóricos que proceden del Realismo Subalterno y de la Teoría Crítica, que nos permiten tener en cuenta tanto la formación de las políticas en el ámbito político-diplomático y comercial, como las relaciones que se establecen -en el primer caso con Colombia, y en el segundo con la UE-.

⁹ Graham. T. Allison, “*Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos*”, en Luis Aguilar, *La Hechura de las Políticas*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1989a, p. 121.

¹⁰ En este punto examinaremos un “[...] enfoque general sobre el proceso de toma de decisiones en la elaboración de políticas exteriores, que demuestran las dificultades que encuentra una teorización sobre esta materia”, Manfred Wilhelmy, edit., *La Formación de la Política Exterior. Los Países Desarrollados y América Latina*, Buenos Aires, GEL / RIAL, 1987, pp. 17-35.

También vamos a utilizar conceptos del Constructivismo, enfoque teórico que destaca las construcciones sociales como procesos históricos, permitiendo explicar cómo se formulan en el país las decisiones en política exterior y, además permite elaborar un análisis adecuado de la forma en que los grupos de poder intervienen en las negociaciones político-diplomáticas y comerciales, y cómo éstos pueden incidir en su transformación de acuerdo a sus intereses.¹¹

Los enfoques teóricos seleccionados constituyen el sustento teórico de esta investigación y sobre el cual se formulará la pregunta central, que nos permitirá una mejor comprensión del proceso de toma de decisiones en política exterior, en los dos estudios de caso seleccionados.

Las propuestas teóricas van a ser empleadas para entender la forma en que el contexto internacional jugó un papel determinante en el restablecimiento de las relaciones con Colombia, así como, en la reanudación de las conversaciones con la UE.

Esta perspectiva resolvería, al menos en parte, los vacíos teóricos existentes en cuanto al asunto y permitiría obtener -a partir de los estudios de caso- algunos mecanismos de la racionalidad que rigió el diseño de la conducta internacional y la aplicación de políticas durante el gobierno actual: primero, el punto de inflexión en el año 2008 en las relaciones bilaterales colombo-ecuatorianas con la con la ruptura de lazos diplomáticos; y, segundo, con la decisión del gobierno nacional de suspender la negociaciones con la UE en el 2010, y de reiniciarlas, a raíz de la visita del Presidente de Ecuador a países europeos, en el 2013.

Por tanto, el objetivo de la tesis de maestría es: describir y analizar el funcionamiento de la estructura y la dinámica del proceso decisorio en política exterior, en dos estudios de caso: i) el conflicto de Angostura y, ii) las negociaciones con la UE.

¹¹ Para mayor detalle revisar el Anexo No. 1.- Perspectivas teóricas del proceso de toma de decisiones en política exterior.

Para cumplir con el propósito de la investigación proponemos los siguientes objetivos específicos:

1. Analizar los enfoques teóricos para la toma de decisiones en política exterior, aplicados por los países industriales avanzados ‘centro’ (EUA - UE) e identificar las implicaciones que estos podrían tener en países ‘periféricos’ de ALC.
2. Identificar a los actores gubernamentales domésticos que conforman la “unidad última de decisión” (*estructura decisoria*), y reconocer a los actores, estatales y no estatales del país y del exterior, con influencia en el *proceso decisorio*.

En ese sentido, iniciamos la investigación con una visión general de los principales actores responsables de la toma de decisiones, sus intereses, propuestas y situaciones deseables. Así como, analizamos la estrategia de inserción internacional que debe aplicar el país para lograr un efectivo posicionamiento en la región y en el mundo; y, para profundizar acuerdos comerciales tanto en el plano bilateral como multilateral, con el fin de asegurar la diversificación de las exportaciones y el acceso a nuevos mercados, así como el incremento de las redes de intercambios comerciales para el país.¹²

La investigación nos permitirá inferir los niveles de autonomía y coordinación de organismos no gubernamentales y de la sociedad civil (tanto en la crisis de Angostura como en las negociaciones con la UE) con los actores gubernamentales y verificar el rol que cumplieron estos actores en los mencionados procesos.

Para explicar cómo se elaboran la política exterior y comercial dentro de Ecuador y el impacto de éstas en la resolución del conflicto de Angostura y en la posible firma de un

¹² “Esta complejización [de la política exterior], en cuanto el incremento de actores que participan e influyen en los procesos de decisión, [...], viene a suplantarse el tradicional canal institucional que venía monopolizando las decisiones y conducción en materia de política exterior; como es el eje Presidente-Canciller”, Jorge D. Rodríguez, “Toma de decisiones en política exterior. La relación bilateral Uruguay-Estados Unidos en la Administración Vázquez”, en *Sociedad Global: revista de relaciones internacionales y ciencias políticas*, vol. 3, No. 1, Montevideo, Universidad de la República Oriental de Uruguay, 2009, p. 3.

Acuerdo Multipartes con la UE, utilizaremos una metodología que se apoya –principalmente- en un marco teórico constructivista.

Esta investigación consta de dos capítulos: en el Capítulo 1, se realiza un análisis de toma de decisiones en política exterior a partir de los modelos decisionales de Allison, y de algunos elementos provenientes del realismo subalterno y de la teoría crítica, pero principalmente del constructivismo, que analizan y relacionan la aplicación de la toma de decisiones en política exterior, en los dos estudios de caso; en la segunda parte se determina un marco y elementos de análisis para la toma de decisiones en política exterior; y, en una tercera parte, examinamos dos experiencias latinoamericanas de toma de decisiones en política exterior, en la que se estudian a los actores que participaron y tuvieron una determinada influencia en la toma de decisiones.

En el Capítulo 2 se examinarán: a) la estructura decisoria, a través de la identificación de los actores gubernamentales domésticos que conforman la “unidad última de decisión”, y b) la dinámica o proceso decisorio, mediante la identificación de los actores, gubernamentales y no gubernamentales nacionales y extranjeros, con influencia en el proceso de toma de decisiones en política exterior, para lo que se utilizará el análisis y la reflexión en los dos estudios de caso señalados.

Al final del trabajo de investigación vamos a plantear conclusiones sobre el funcionamiento de la estructura y la dinámica del proceso decisorio de política exterior en los dos estudios de caso, tanto en el ámbito político-diplomático como en el comercial.

CAPITULO I

PERSPECTIVAS TEORÍCAS SOBRE EL PROCESO DE TOMA DE DECISIONES EN POLÍTICA EXTERIOR¹³

El proceso de toma de decisiones de política exterior es un tema poco estudiado en América Latina y el Caribe (ALC). La mayoría de los trabajos académicos fueron realizados en Estados Unidos (EUA) y Europa y habitualmente se centra en conflictos o crisis de gran dimensión que han confluído en guerras o en crisis humanitarias. Son pocos los textos que investigan sobre conflictos de baja intensidad, como por ejemplo las crisis diplomáticas que no derivan necesariamente en una confrontación armada.¹⁴

La presente investigación abordará el análisis de política exterior entendida como política pública y los principales elementos que influyen en el proceso de toma de decisiones, así como, los efectos de la concurrencia de nuevos actores u ONG en la dinámica internacional, lo que permite contar con una mejor planificación de la política exterior, así como, la especialización del servicio exterior de nuestros países de ALC de acuerdo a los requerimientos y nuevos desafíos que propone un mundo globalizado.

Para identificar las implicaciones de la aplicación de enfoques teóricos convencionales en la toma de decisiones de política exterior desarrollados en países del ‘centro’¹⁵ en las experiencias y realidad de los países ‘periféricos’, vamos a trabajar sobre algunas prácticas relevantes de la política exterior a nivel regional.

¹³ “[...] se debe distinguir entre relaciones internacionales y política exterior. [...]. Mientras que los analistas de relaciones internacionales se centran en procesos de interacción global que involucra por lo menos a dos unidades diferentes dentro del sistema internacional, los estudios de política exterior se refieren a aquellas acciones que tiene lugar en un determinado país y que se dirigen a su medio externo”, Alberto Van Klaveren, “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar”, en Revista Estudios Internacionales, Año 25, No. 98, Santiago, IEI / Universidad de Chile, 1992, pp. 15-16.

¹⁴ Rafael Velázquez y Roberto Domínguez, “México: la toma de decisiones en las crisis diplomáticas”, en revista Nueva Sociedad, No. 208, México, 2007, p. 27.

¹⁵ “El término ‘centro’ aquí se deriva de la dicotomía ‘centro-periferia’, y se refiere al mundo del norte industrializado y las instituciones relacionadas con su poder. Los principales actores son EUA, el Banco Mundial (BM), y el Fondo Monetario Internacional (FMI)”, Jeanne A. K. Hey, “Tres bloques teóricos de la política exterior hacia América Latina”, en Tercer Mundo: revista trimestral de política exterior, vol. 18, No. 4, Miami, Universidad de Miami, 1997, p. 634 (*traducido*).

El presente capítulo consta de tres partes. En la primera se realiza una revisión de elementos teóricos que analizan y relacionan el tema de la toma de decisiones en política exterior en los dos estudios de caso; en la segunda parte se examina un marco y elementos de análisis para la toma de decisiones en política exterior; y, en la tercera parte observaremos algunos ejemplos de experiencias latinoamericanas y caribeñas de toma de decisiones en política exterior, en los cuales se analizan a los actores que participaron y tuvieron una determinada influencia en las decisiones.

1. Elementos teóricos de formulación de política exterior

Para precisar los alcances de este trabajo, es importante señalar que en el campo del análisis de las teorías de política exterior se han elaborado numerosos modelos a partir de la indagación y de la comprobación de datos cuantificables.

Para el análisis vamos a utilizar los Modelos decisionales de Allison, así como ciertos elementos del Realismo Subalterno y la Teoría Crítica y, determinados conceptos teóricos del Constructivismo.

1.1 Modelos decisionales de Graham T. Allison

A continuación procedemos a describir los tres modelos conceptuales que Graham T. Allison desarrolló para explicar la toma de decisiones en la crisis de los misiles de Cuba, dos de los cuales están fundamentados en las interacciones estatales a nivel de su burocracia.¹⁶

El autor propone tres paradigmas o modelos que, en conjunto o de manera separada, aportan claridad sobre el proceso de toma de decisiones. Los tres modelos deben tomarse en cuenta, interrelacionarse entre sí, para poder entender por qué se llegó a tomar una decisión final. En su texto sobre el tema, Allison buscó explicar el conflicto a partir de tres modelos: el racional, el burocrático y el organizacional:

¹⁶ G. T. Allison, *óp. cit.*, pp. 119-125.

Modelo I: de Política (Actor) Racional.¹⁷ Este modelo supone que la decisión final de un gobierno va a ser siempre racional, ya que para llegar a dicha decisión el actor, tomará en cuenta principios, alternativas y propósitos, siempre en concordancia con las metas políticas que el mismo gobierno hubiese planteado.

Allison se refiere a la nación o al gobierno como un *decisor racional unificado*¹⁸ (este calificativo asume que el actor es siempre una instancia homogénea que actúa de manera razonada y de acuerdo con los objetivos nacionales), el cual tendrá toda una gama de alternativas y consecuencias que lo ayudará a tomar una decisión final.

De acuerdo con el modelo de política racional, el gobierno seleccionará la alternativa de mayor utilidad funcional, esto es, aquella que encabeza todos los juegos posibles en orden de preferencia.¹⁹ El gobierno buscará solucionar los problemas estratégicos de interés y seguridad nacionales a través de un equilibrio entre los costos y los beneficios, contemplando siempre los fines y objetivos estratégicos.²⁰

Modelo II: del Proceso Organizacional.²¹ Si en el modelo I, el actor racional es el gobierno o nación, en el modelo II el actor central son las organizaciones involucradas y los patrones de conductas organizacionales que originan una acción. Si una nación lleva a cabo una acción, es porque en el pasado sus organizaciones deben haber realizado una acción similar o haber establecido rutinas para realizarla.

Explicar una decisión significa identificar las organizaciones involucradas descubrir las rutinas organizacionales y los repertorios que produjeron la acción. Así, cada organización

¹⁷ “Este modelo considera la política como una elección racional y se concentra en el Estado como un actor unitario”, W. Hazleton, p. 34. Para un análisis detallado de los modelos decisionales de Allison, ver el texto de Edgar Castillo, *Política exterior colombiana. El proceso de toma de decisiones y sus incidentes en las estrategias destinadas a los refugiados en Ecuador*, ciudad de La Plata, Universidad de La Plata, 2012, pp. 80-81.

¹⁸ G. T. Allison, *óp. cit.*, p. 128.

¹⁹ Graham T. Allison, *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1988b, p. 30.

²⁰ Podemos criticar este modelo porque se basa en una adaptación teórica que olvida el elemento contingente de las relaciones internacionales y el carácter cambiante y dinámico de los actores que interviene en el sistema. Con ello, este modelo maximiza los valores de cada nación; además de dar por ciertos unos beneficios preestablecidos, unas alternativas fijas y unas consecuencias conocidas, es decir todos los elementos del modelo se dan por sentado.

²¹ “Este modelo ve a la política como un producto de organizaciones, cambiando el nivel de análisis a un grupo imperfectamente coordinado de actores institucionales, sobre los cuales los líderes nacionales suelen tener solo un control parcial”, Edgar Castillo, *óp. cit.*, pp. 82, 83 y 84.

está orientada por metas y objetivos que condicionan su acción. El comportamiento de cada organización está determinado por las rutinas establecidas en ellas. Si se utiliza este modelo debe olvidarse del gobierno en abstracto y ver cada organización como una unidad básica de análisis, cuyos componentes son idénticos a los del actor racional unificado definido en el modelo I.

Bajo la óptica del modelo II, los resultados de los procesos organizacionales están limitados por las rutinas o “programas” establecidos. La información procesada depende de las posibilidades de cada organización, de sus reglas y procedimientos, y de su importancia o influencia dentro del conjunto de organizaciones gubernamentales.

Se debe identificar las responsabilidades de cada organización gubernamental y considerar los siguientes elementos, que determinan la influencia de cada una de las dependencias:

a) el acceso a la información de primer nivel, b) reclutamiento y contratación de personal, c) distribución de las recompensas (sueldos de los funcionarios), d) influencia de los líderes gubernamentales en la organización, e) presupuesto que controla, f) calidad del personal a su cargo y, g) territorio donde actúa.

Por otro lado, se debe tener muy en cuenta no sólo las reglas y los límites de las organizaciones sino también sus resultados.²²

Modelo III: de Política Burocrática.²³ De acuerdo a Allison, para tener la capacidad de explicar el por qué se tomó una decisión gubernamental en particular o por qué se dio un patrón de conducta gubernamental específico es necesario identificar con precisión los juegos y los jugadores, descubrir alianzas, pactos y compromisos.

Es importante anotar que Allison propone no únicamente ver las victorias sino todo lo que permitió conseguirlas. Solo así se aprende política y se entiende como se toman las

²² Los organismos burocráticos apoyan, alimentan de argumentos para la toma de decisiones en política exterior. El aparato estatal moderno tiene dependencias especializadas, expertos en diferentes temas y analistas del contexto internacional, que elaboran informes para las autoridades, sobre criterios a tomar en cuenta para una u otra decisión.

²³ Este modelo sugiere que la política es el resultado de las maniobras políticas de actores individuales en cargos burocráticos claves que asumen importancia crítica en determinadas situaciones”, E. Castillo, *óp. cit.*, p. 34.

decisiones. De ahí que, el tercer modelo explica el comportamiento gubernamental mediante “juegos pactados” y no con base en resultados.

En contraste con el modelo I, el modelo de política burocrática no ve un actor unitario, sino muchos actores-jugadores, que no se centran en una cuestión estratégica única sino en diversos problemas de tipo político, es decir, el ‘tira y afloja’ característicos de la política.

Graham. T. Allison presenta estos modelos no como alternativas, sino como modos complementarios de análisis que dan visiones de aspectos diferentes del proceso de la política exterior.²⁴

1.2 Realismo Subalterno

Al examinar la perspectiva teórica denominada realismo clásico, Fareed Zakaria – citado por Federico Merke-, sostiene que los Estados son los principales actores, y son vistos como un actor unitario y racional que concreta su interés nacional de una forma objetiva y compartida por toda la sociedad.²⁵

En el realismo estructural se establece que los aspectos internacionales son jerárquicos, siendo lo más importante el tema de la seguridad, de esta forma los asuntos militares determinan el mundo político.

En tanto, el realismo subalterno²⁶ combina elementos del realismo clásico con la apreciación de las dinámicas del conflicto, que se ven de forma muy clara en considerables espacios del Sistema Internacional (SI). Al tomar en cuenta a los elementos subalternos de la sociedad de Estados, que son los países periféricos, permite analizar la situación de nuestro

²⁴ Para analizar otros modelos como: “Modelo de interconexiones políticas, modelo auto-ampliador, modelo de proceso político [...]” podemos revisar el libro de Michael Clarke, ‘The Foreign Policy System: A Framework for Analysis’, in M. Clarke and B. White (eds) *Understanding Foreign Policy: The Foreign Policy Systems Approach* (Cheltenham: Edward Elgar 1989), p. 30.

²⁵ Para profundizar sobre las diferentes teorías las relaciones internacionales: Realismo, Liberalismo e Institucionalismo neoliberal, podemos revisar el texto de: Federico Merke, *Identidad y política exterior en la Teoría de las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, Universidad del Salvador, IDICSO, 2006, pp. 16-31; de William Hazleton, *Procesos de decisión y las políticas exteriores*, en Manfred Wilhelmy, (edit.), *La Formación de la Política Exterior. Los Países Desarrollados y América Latina*, Buenos Aires, RIAL / GEL, 1987, pp. 24-25; y, de Patrick Clark, *Economía Política Internacional*, Quito, UASB / M. RR. Internacionales, 2013, p. 10.

²⁶ El realismo subalterno, es una teoría derivada del realismo clásico, “esta escuela se da bajo la experiencia de los subalternos en el sistema internacional que es muchas veces ignorado por una elite historiográfica compuesta por neorealistas y neoliberales como resultado de su concentración en la interacción dinámica entre los grandes poderes de las naciones industrializadas del norte”, Hernán Moreano Urigüen, edit., *Colombia y sus vecinos frente al conflicto armado*, Quito, Ed. Abya-Yala, 2005, p. 25.

país y la toma de decisiones en política exterior en temas político-diplomáticos y comerciales.²⁷

Al priorizar el análisis de los asuntos internos pensados como productos esenciales de la construcción del Estado, nos permite estar al tanto del proceso de toma de decisiones en política exterior, que llevan adelante organismos estatales que participan de forma directa e indirecta, así como de grupos de poder que no pertenecen al Estado, pero que ejercen influencia en las decisiones gubernamentales. De esta forma apreciamos que el realismo subalterno resulta de gran ventaja al incorporar el diagnóstico de la política interna.²⁸

Al comprender como se encuentran entrelazados los asuntos internos y los de política exterior, principalmente en el tema de conflictos y resolución de conflictos, podemos examinar como la formulación de una agenda de política exterior y comercial del país y su proceso de toma de decisiones, afectan, por un lado, las relaciones diplomáticas bilaterales, y por otro, el comercio exterior del país, e influyen en las actuaciones gubernamentales frente a otros Estados.

La toma de decisiones en temas político-diplomáticos y comerciales dentro de nuestro país, ha estado llena de discrepancias, tanto en el interior de las instituciones del Estado, como entre los grupos de poder, y en las relaciones institucionales de la sociedad civil, lo que ha significado que se produzcan crisis institucionales debido a diferentes puntos de vista, lo que detiene las decisiones en política exterior.²⁹

El realismo subalterno al tener en cuenta qué los elementos externos se deben integrar en la explicación del nivel e intensidad de los conflictos internos y el comportamiento de los Estados dentro del SI, permite dilucidar cómo en el caso de la crisis de Angostura tanto Ecuador como Colombia impusieron condiciones para restablecer los diálogos de paz, y en el

²⁷ Lorena Rubio, *El impacto de las ATPDEA en la agenda comercial de política exterior de Ecuador*, Quito, FLACSO-Ecuador, 2008, pp. 11-12.

²⁸ *Ibid.*, p. 10.

²⁹ L. Rubio, *óp. cit.*, p. 13.

segundo caso, exponer el porqué Ecuador plantea negociar un Acuerdo Comercial para el Desarrollo, en tanto que la UE pide suscribir un ACM.

El realismo subalterno al tener en cuenta las políticas individuales de los grandes poderes y su impacto en la vida política de los países periféricos, así como la dependencia que tienen estos países con respecto a los centros de poder económico mundial (EUA, UE, Japón; FMI, BM, BID),³⁰ nos permite analizar como las decisiones de estos centros de poder económicos internacional tiene impacto en la decisiones de política exterior de Ecuador, tanto en el conflicto de Angostura como en las negociaciones que se están ejecutando con la UE.

El realismo subalterno [...], nos permite analizar la situación del Ecuador como un país periférico, y la forma como se desenvuelve su política exterior, y además nos ayuda a entender sus relaciones con Colombia y con la UE, y la influencia de estos en el contexto nacional.³¹ De esta manera el realismo subalterno resulta importante para examinar el tema de la crisis de Angostura, y como se han desarrollado las negociaciones entre Ecuador y la UE.

El Realismo Subalterno no da prioridad el examinar a otros actores que tienen una importancia clave, como son las instituciones no gubernamentales y privadas (movimientos sociales, centros académicos, gremios empresariales). Estos actores, de acuerdo a la Constitución de 2008, tienen la facultad de exponer sus criterios y observaciones en la construcción de las agendas tanto político-diplomáticas como comerciales, y en la manera en que se toman las decisiones en el país con respecto a la política y al comercio exterior.

1.3 Teoría Crítica

Desde los fundamentos de la teoría crítica se puede estudiar la agenda de política exterior (conflicto de Angostura) como la de comercio exterior (las negociaciones con la UE)

³⁰ *Ibid.*, p. 14.

³¹ *Ibid.*, p. 15.

preguntándonos si es posible contar con un agenda alternativa a la existente, ya que esta teoría no acepta las ideas, las acciones y las condiciones inmutables.³²

De acuerdo a los teóricos críticos, el SI es una construcción específica de los Estados hegemónicos (centro), pero a la vez es el resultado de un espacio amplio de poderes estatales, movimientos sociales y económicos a nivel mundial.

Max Horkheimer, filósofo y sociólogo alemán, plantea como un punto de mucha importancia la emancipación individual. De esta forma se puede valorar el pensamiento emancipador de la teoría crítica, que intenta la independencia de las estructuras de dominio y de poder que han existido históricamente. Las posibilidades de una vida mejor están presentes en las fuerzas de producción que subsisten. El inconveniente es que su potencial se frena por el modo en que se utilizan para el beneficio del capital y no del ser humano.³³

La teoría crítica por su permanente interés en la liberación de las estructuras opresivas que nos imponen los centros hegemónicos, permite explicar otros escenarios de las relaciones político-diplomáticas (Ecuador-Colombia) y comerciales (Ecuador-UE), identificando a estos últimos como poderes fuertes que pretenden establecer una conexión de dominación hacia nuestro país.

En el caso de la crisis de Angostura tuvo un papel relevante el Presidente de la República y en los diálogos de paz, el Ministerio de Relaciones Exteriores y el Grupo Binacional de Diálogo, situación que se debe más a una decisión política que legal en el caso de Ecuador; y, en el tema de las negociaciones con la UE el liderazgo se centra ahora en la Vicepresidencia, pero sobre todo en el nuevo Ministerio de Comercio Exterior y en los sectores empresariales.

³² Mark Hoffman (1989), citado por L. Rubio, *óp. cit.*, p. 16.

³³ L. Rubio, *óp. cit.*, p. 17.

Este concepto nos permite comprender como de acuerdo al tema que se trate, uno de los organismos estatales tomará el liderazgo de acción y decisión, aquello por supuesto lleva a que en determinado momento se produzcan conflictos institucionales por los diversos intereses que están en juego.³⁴

El cuestionamiento de las relaciones de poder por parte de la teoría crítica nos permite analizar cómo se influenció desde las esferas gubernamentales de Ecuador y Colombia para el pronto restablecimiento de las relaciones diplomáticas; y, desde los sectores de la producción como asociaciones y gremios que se beneficiaban con las preferencias arancelarias, especialmente el sector pesquero y florícola, interesados en que se negocie de la manera más rápida el acuerdo comercial con la UE, en tanto que dejaron de recibir los ‘beneficios’ del ATPDEA,³⁵ pese a que el gobierno nacional estableció ya una compensación denominada ‘Certificados de Abonos Tributarios’.³⁶

La teoría crítica analiza las diferentes formas de comunicación (lenguaje y noción del discurso),³⁷ que resultan de mayor interés para el estudio de las opiniones que promueven los grupos de poder que influyen en la toma de decisiones de política exterior. Un ejemplo, son las declaraciones permanentes en la prensa (escrita, radial y televisiva) de los principales dirigentes de las cámaras de la producción; así como, el lobby que realizan estos grupos de presión para que el gobierno nacional, a través del Ministerio de Comercio, culmine las negociaciones comerciales con la UE.³⁸

³⁴ *Ibid.*, p. 19.

³⁵ C. Mancheno, *El proceso de toma de decisiones...*, p. 31.

³⁶ SENA, ECUAPASS, Certificado de Abono Tributario, en <http://www.produccion.gob.ec/Sept-2013.pdf>

³⁷ “Ole Weaver entiende al discurso como aquello que organiza el conocimiento de manera sistemática por tanto delimita lo que se puede decir y lo que no se puede decir. El discurso es la dimensión de la sociedad en donde se estructura el sentido [...], es un conjunto estratificado de conceptos clave y constelaciones de conceptos”, Federico Merke, *op. cit.*, p. 28.

³⁸ Para mayor detalle sobre los grupos de élite revisar el texto del sociólogo estadounidense Charles Wright Mills, *La élite del poder* (1956). “[...] en esta época particular una conjunción de circunstancias históricas han dado lugar al nacimiento de una minoría de poder; los individuos de los círculos que componen esta minoría, separada y colectivamente, toman ahora las decisiones clave que en efecto se asumen; dado el aumento y la centralización de los medios de poder de que ahora se dispone, las decisiones que toman o que dejan de tomar tienen más consecuencias para mayor número de gentes que nunca en la historia de la humanidad”. p. 34.

La literatura crítica establece un vínculo estrecho con los sectores más desposeídos y excluidos de nuestra sociedad. De esta manera se puede establecer una identificación de la teoría crítica con el realismo subalterno que toma en cuenta también a los actores y movimientos subalternos, determinando de esta forma una visión, una propuesta alternativa a la que históricamente ha sido dominante en nuestro país.³⁹

El posible inconveniente que podría tener la teoría crítica es que tiene una limitación explicativa al concentrar su pensamiento en las clases sociales,⁴⁰ aunque hay que señalar que las instituciones transmiten equilibrios específicos de poder de clase en las decisiones estatales, lo que nos permite identificar a las instituciones gubernamentales y no gubernamentales que colaboran en el proceso de toma de decisiones en política exterior, y como éstas afectan al proceso.

De esta manera al centrarse en la categoría clases sociales, la teoría crítica no enfoca su atención completamente en las élites, que resultan muy importantes, porque han influenciado en la elaboración de la agenda de política exterior y comercial de Ecuador.

En los dos estudios de caso, podemos observar que los grupos de poder, es decir, los sectores que más salieron favorecidos con la culminación de los diálogos de paz con Colombia, y seguramente lo serán con la suscripción del acuerdo comercial con la UE, no constituyen intereses de clases sino son intereses de agrupaciones particulares, por lo que podemos inferir que la teoría crítica no es la más adecuada para dilucidar los dos casos de estudio.

³⁹ L. Rubio, *op. cit.*, p. 23.

⁴⁰ “Los marxistas creen que la economía determina las relaciones del poder y la política. [...] Marx dijo que el capitalismo tenía que globalizar para mantener un nivel de crecimiento económico alto. Lenin y luego otros pensadores marxistas han desarrollado las teorías marxistas de la EPI más que el mismo Marx. Los marxistas están más cerca de los realistas, que por lo general miran las instituciones internacionales como instrumentos de los intereses capitalistas”, Patrick Clark, *Economía Política Internacional*, Quito, UASB / M. RR. Internacionales, 2013, p. 7.

1.4 El Constructivismo⁴¹

El constructivismo toma muy en cuenta que detrás de los acontecimientos que se observan se encuentran las relaciones sociales. De esta forma podremos observar las relaciones sociales que se establecieron para resolver el conflicto de Angostura, y continuar con las negociaciones con la UE.

La toma de decisiones en política y comercio exterior se entiende que está marcada por la política y las ideologías manejadas al interior del Estado, entendido como un campo de fuerzas sociales. Destacando la idea del constructivismo de cómo se fabrican las identidades estatales. Este enfoque teórico entiende a los Estados como productos de una prolongada historia de construcción social.⁴²

El constructivismo analiza el discurso como el medio de construcción social, ya que éstos reflejan y constituyen creencias. Por tanto se colige que este enfoque teórico también nos permite un estudio de los discursos y alegatos, que fueron formulados por los gobiernos ecuatoriano y colombiano para el renovación de las relaciones diplomáticas; y los creados por los gremios empresariales de exportadores-importadores, futuros beneficiarios del tratado comercial con la UE, que promueven las bondades de este acuerdo para el desarrollo económico de Ecuador y la región.⁴³

Nuestro país, como en la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe, en el tema político-diplomático, pero principalmente en el tema de comercio exterior, se han

⁴¹ “En la perspectiva teórica denominada Constructivismo, el texto elaborado por Alexander Wendt es uno de los esfuerzos más importantes en el diseño de un enfoque que sirve para comprender la política internacional desde una mirada constructivista” [...]. Dentro de esta corriente, Wendt reitera su disposición a tratar al Estado como una persona. El autor asume que los Estados son sistemas estructurados, autorganizados con intenciones e intereses reales. Esto no significa, que no exista discusión dentro del Estado acerca de cuál debería ser su rumbo en política internacional, F. Merke, *óp. cit.*, p. 27.

“[...] aparece un Reflectivismo Moderado, que considera que la crisis de la modernidad es producto de una ‘Fase de transición a una nueva fase de la modernidad [...]’. En esta corriente es que aparece [...] el Constructivismo Social en Relaciones Internacionales. En el marco del Reflectivismo Moderado sale una corriente, que sin pretender ser una teoría – en palabras de Alexander Wendt-, quiere ser una ‘Teoría Puente’ que, tomando los elementos Reflectivistas y [...] Racionalistas, una los dos puntos extremos en los cuales se había dividido las formas de hacer teoría dentro de las RR.II. Esta corriente se conoce como Constructivismo Social”, Carlos Luna R., “El Constructivismo Social, ¿Una teoría para el estudio de la política internacional o un esquema para el análisis de la política exterior de los Estados?”, ponencia presentada en las Jornadas del Área de Relaciones Internacionales de FLACSO Argentina, 1-3 de octubre de 2009, pp. 11-12.

⁴² L. Rubio, *óp. cit.*, p. 24.

⁴³ En este punto de la investigación nos preguntarnos ¿Por qué la resistencia y la lucha de los movimientos sociales de Ecuador, hoy por hoy, no han sido la misma en el acuerdo con la UE, como lo fue cuando se pretendió firmar un TLC con EUA?

caracterizado por tener una estructura social en la cual la toma de decisiones ha sido asumida por élites excluyentes, y prácticamente se ha dejado de lado a los grupos subalternos, así como, a determinados sectores vinculados con la producción nacional.

De esta manera la agenda de política externa y comercio exterior ha estado limitada por los intereses de grupos de poder económico, los cuales muchas de las veces resultan contradictorias entre sí.

El Ecuador ha tenido y promovido una política exterior y comercial cambiante y no bien definida, lo que ha provocado que se mantengan relaciones asimétricas entre nuestro país con otros Estados con mayor poder. Como ocurre en el primer caso en la relación diplomática con Colombia y EUA, y en el segundo, en la relación comercial con la UE que se establece una asimetría debido a la importancia del mercado europeo para nosotros, y por la poca importancia del mercado ecuatoriano para la UE.

Es decir, aquello nos lleva a pensar que siendo el Ecuador un país pequeño geográfica y comercialmente con relación a la UE, corremos el riesgo de que se tenga que ceder demasiado en las negociaciones a cambio de muy poco. Recordemos que la exigencias de la UE planteadas a Ecuador son iguales o mayores que las que demandó EUA en su momento.

El constructivismo afirma que los intereses estatales e identidades son flexibles, son manejables.⁴⁴ De esta forma podemos comprender lo que pasa al interior de nuestro país, con cada gobierno que asume el poder se trastoca el equilibrio institucional entre los intereses competitivos, de carácter elitista, de clase, y de acuerdo a esto se toma decisiones en política exterior y comercial, lo cual nos demuestra su variabilidad.

El constructivismo coincide con la teoría crítica sobre la importancia del discurso que sobresale y perdura, y el diagnóstico de las fuentes de cambio. Esta teoría permite explicar de forma adecuada como se construye la política exterior y comercial en el Ecuador, mediante:

⁴⁴ L. Rubio, *óp. cit.*, p. 27.

1) el estudio de la situación interna y externa, 2) la investigación de cómo se realiza el proceso de toma de decisiones, y 3) al describir cuáles son los actores que intervienen, y explicar cómo estos actores logran influenciar.

Por lo que no solo aprueba estudiar las conductas estatales en sus enlaces con otros Estados, sino también la manera en que se toman las decisiones que conllevan al Estado a actuar de forma diferente.

Con lo cual esta teoría nos permite explicar el modo en que se instaura la política exterior y comercial en el Ecuador, y cómo pueden intervenir los grupos de poder económico y político y, la manera que se han ejecutado las decisiones con respecto a los dos estudios de caso: el tema de Angostura y el de las relaciones con la UE.⁴⁵

“Es importante afirmar que el Constructivismo no es un teoría de las Relaciones Internacionales o, más bien es una forma de interpretación intuitiva de los hechos internacionales o, para ser más elegante, parte de Hipótesis de Trabajo menos formales (Estudios de Caso) –que atienden principalmente a los temas de política Exterior- que las nacidas por el modelo racionalista”.⁴⁶

2. Marco analítico y elementos para el análisis de la toma de decisiones en política exterior

Para contar con un marco analítico general se requiere combinar algunas perspectivas teóricas que se han utilizado en los países de ALC en el área de la política exterior.

Alberto Van Klaveren, diplomático y académico chileno, aclara que los procesos de democratización en países de ALC han transformado los sistemas de toma de decisiones de política exterior, es decir, estos procesos que se restringían a círculos de pocas personas en posiciones de autoridad, se han convertido en procesos mucho más complejos (intervienen en política exterior organismos gubernamentales, no gubernamentales, la milicia), pero que la

⁴⁵ “El constructivismo no es una teoría característica de las relaciones internacionales, se trata más bien de un marco analítico, de una agenda de investigación para estudiar la política mundial abandonando las pretensiones totalizadoras que han prevalecido en la disciplina por medio del replanteamiento de algunos conceptos sin que pretenda formular una teoría general de las RR.II.”, Arturo Santa Cruz, edit., *El Constructivismo en las relaciones internacionales*, México D.F., CIDE, 2009, pp. 1-595.

⁴⁶ C. Luna, *óp. cit.*, p. 11.

autoridad más alta, esto es, el Presidente de la República tiene la palabra final, convirtiéndose en ‘última instancia de decisión’ en la toma de decisiones de política exterior.⁴⁷

El autor manifiesta que los estudios sobre los actores específicos y la naturaleza de los procesos de toma de decisiones en materia de política exterior han aumentado considerablemente en los países de ALC.

Señala que el Presidente de la República retiene importantes poderes en el área de política exterior, y los Cancilleres desempeñan un papel crucial en la implementación de la política exterior en ALC, sin embargo, en los últimos años, las cancillerías latinoamericanas han tenido que compartir sus responsabilidades con otros Ministerios, como los del área económica, porque asuntos tales como “el manejo de la crisis de la deuda, cuestiones comerciales, contratación de obras públicas, la protección de la industria local y la negociación de acuerdos comerciales”⁴⁸ han llevado a conflictos y rivalidades entre Ministerios.⁴⁹

Al preguntarnos si los modelos de toma de decisiones en política exterior desarrollados en los países del ‘centro’ son aplicables en los países denominados ‘periféricos’, varios autores plantean que no es posible adaptarlos a la realidad de los países latinoamericanos y del Caribe, “porque es sabido que lo que prevé la teoría no se cumple necesariamente en la práctica. Y se sabe también que prácticas semejantes reclaman teorías opuestas”.⁵⁰

Al respecto Luciano Tomassini expresa: “Naturalmente que más difícil ha sido extrapolar estos esquemas a los países en desarrollo [...]. La imposibilidad de aprovechar

⁴⁷ “En la medida en que exista un mayor liderazgo presidencial, habrá una menor dispersión en los centros de toma de decisiones”, Ethel Abarca Amador, “Algunos elementos teóricos para el análisis de políticas exteriores de pequeños países”, en *Estudios Internacionales: revista del Instituto de Estudios Internacionales*, No. 123-124, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 1998, p. 92.

⁴⁸ “Los Parlamentos (Asambleas Nacionales) también juegan un papel básico en temas de política exterior; y, los partidos políticos a menudo han intervenido activamente en una serie de temas de política exterior; gremios empresariales, medios de comunicación, ONG y la sociedad civil en su conjunto”, A. van Klaveren, *op.cit.*, pp. 203-204.

⁴⁹ Como ejemplo, podemos citar el caso de las negociaciones de Ecuador con la UE y el posible ingreso del país al MERCOSUR, que han originado conflictos al interior del gobierno nacional, que significó la separación del Viceministerio de Comercio Exterior e Integración Económica de la Cancillería, y la posterior conformación del Ministerio de Comercio Exterior, mediante Decreto Ejecutivo No. 25, del 12 de junio de 2013 (Registro Oficial Suplemento No. 19, 20 de junio de 2013).

⁵⁰ Gilbert Rist, *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, Ed. Catarata, 2002, p. 24.

estos esquemas norteamericanos en el análisis de otras realidades, y la falta de [...] capacidad para desarrollar esquemas alternativos, ha hecho que en los países periféricos la formulación de la política exterior se verifique en un marco tradicional [...] o simplemente inexistente”.⁵¹

Un esquema explicativo que nos puede ayudar a entender el tema es el de Robert Putnam, quien planteó una teoría de dos niveles según la cual los encargados de tomar las decisiones siempre enfrentan un dilema: tratar de satisfacer los intereses de los grupos nacionales y, al mismo tiempo, no afectar a los actores externos. Esto implica que, frente a una crisis diplomática, los gobiernos deben tomar en cuenta los intereses de su sociedad tratando de evitar un conflicto internacional.⁵²

Todos estos marcos teórico-explicativos nos pueden ayudar al análisis del proceso de toma de decisiones de la política exterior en situaciones de crisis o no.⁵³

Hemos seleccionado el trabajo de la investigadora Susana Chacón, quien realiza una exploración de un estudio de caso de la política exterior mexicana, que permiten describir y descubrir cómo se toman las decisiones de política exterior, en los que participan diferentes actores estatales domésticos con capacidad de decisión y de la sociedad civil con una participación más activa en la toma de decisiones; y, de actores estatales externos con niveles de influencia en la política exterior de terceros países.⁵⁴

Así, las circunstancias internas, como el contexto internacional, determinan que las decisiones en política exterior presenten distintas características. Difícilmente en algún país

⁵¹ Luciano Tomassini, “El análisis de la política exterior”, en *Estudios Internacionales: revista del Instituto de Estudios Internacionales*, Año 21, No. 84, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 1988, p. 505.

⁵² *Ibid.*, pp. 28-29.

⁵³ Un elemento a señalar es que la formulación y toma de decisiones en política exterior se limita a la élite política de turno, y específicamente, en virtud de lo que establece la Constitución del país, al gobierno central, al poder Ejecutivo, en la persona del Presidente de la República y del titular de la Cancillería.

Para profundizar sobre el asunto podemos examinar el texto de M. Hermann “[...] que hace una clasificación de tres unidades de decisión: 1) Líder predominante, 2) Grupo unitario, y 3) Coalición de actores autónomos [...]”, Margaret Hermann, “Cómo las unidades de decisión determina la política exterior: Un marco teórico de trabajo”, En: los líderes, los grupos, las coaliciones: La comprensión de los actores y los procesos de formulación en política exterior, en *Comentario Estudios Internacionales*, vol. 3, No. 2, Universidad *Syracuse*, 2001, pp. 53-54 y 56-57.

⁵⁴ “[...] en un mundo globalizado, el papel de los principios y la obtención de consensos son esenciales [...], con el fin de que la formulación de política exterior responda a los diferentes intereses de sociedades con grandes contrastes”, Susana Chacón, *Toma de decisión en política exterior: el caso de la certificación (1995-2000)*, en *Foro Internacional: revista mexicana de política exterior*, No. 161, México, COLMEX, 2001, p. 996.

existe un solo marco para el diseño de política exterior. La multiplicidad de problemas obliga a contar con distintos instrumentos y actitudes en la toma de decisiones; así como, otro factor que hay que considerar en la toma de decisión es el grado de sensibilidad.⁵⁵

Por tanto, la investigación tomará en consideración los esfuerzos realizados para explicarlas en algunos casos concretos, los mismos que describimos a continuación:

3. Experiencias de toma decisiones en política exterior de países de ALC

Sería importante ilustrar los elementos sugeridos hasta ahora de análisis de toma de decisiones en política exterior con algunos casos concretos (pese a que esta investigación es puramente conceptual y metodológica), pero creemos que de todas maneras vale la pena analizar ciertos casos.

Los ejemplos que proponemos a continuación de forma sucinta, de ciertas experiencias de países de ALC en torno al proceso de toma de decisiones en política exterior, se limitarán a dos aspectos básicos: “la influencia del contexto externo y de su transformación en la política exterior y el contrapunto entre continuidad y cambio a que ésta está sujeta”.⁵⁶

Este ejemplo, los consideramos importantes porque muestran cómo actores gubernamentales desempeñan roles muy diversos en distintos contextos socio-históricos y políticos, convirtiéndose en piezas clave en la toma de decisiones en política exterior, y que corresponden a áreas temáticas y geográficas: Mesoamérica – crisis diplomática, y región andina – problemas limítrofes. Consideramos que los mismos constituyen un criterio práctico válido para determinar los casos de mayor relevancia internacional.⁵⁷

⁵⁵ “De forma que si se trata de un asunto “altamente sensible”, como lo serían cuestiones de defensa y seguridad nacional, cabe la posibilidad de que el tipo de respuesta sea pasiva o activa dependiendo, [...], del conjunto de las variables ya mencionadas. Lo propio sucede con las cuestiones de “baja sensibilidad”, como por ejemplo el medio ambiente, en las que la respuesta puede ser igualmente pasiva o activa. Sin embargo, lo que sí queda claro es que no existe un solo patrón de decisión y formulación de política exterior”, S. Chacón, *op. cit.*, p. 1008.

⁵⁶ Luciano Tomassini, “El análisis de la política exterior...”, p. 527.

⁵⁷ Sobre las experiencias de casos específicos de toma decisiones en política exterior de países de ALC, podemos mencionar: - Procesos de Decisión de Política Exterior de Costa Rica: Administración Monge Álvarez 1982-1986, Cristina Eguizábal, y Marianela Aguilar, 1990; - Toma de decisión en política exterior: El caso de la certificación a México por parte de EUA (1995-2000), Susana Chacón, 2001; - La política exterior de Brasil durante el primer año de presidencia de Lula: un marco para el análisis futuro, Rafael Grasa Hernández, 2004; - Democratización y política exterior. Análisis comparado en torno a tres casos: Argentina, Brasil y Uruguay, Dieter Nohlen y Mario Fernández, 1991; - La toma de decisión de política exterior: ¡Cuánto importan los líderes! El caso de Ricardo Lagos, Mariana Perry Fauré,

3.1 Crisis diplomática entre México y Cuba

Un primer ejemplo se relaciona con la “La crisis diplomática entre México y Cuba”, hecho que se suscitó en el año 2001 en el marco de la Comisión de Derechos Humanos de la ONU, en esa ocasión México se abstuvo de votar a favor de la condena a Cuba, pero éste fue acusado de propiciar con otros países latinoamericanos, el voto contra Cuba.

En 2002, el Presidente Vicente Fox visitó Cuba, y se reunió con la oposición cubana, lo que causó malestar en el gobierno cubano. En este mismo año, México votó a favor de la resolución de condena a Cuba por parte de la ONU.

En represalia, Fidel Castro develó una conversación telefónica con Fox, quien le pedía asistir a una reunión de la Cumbre de las N.U., que se iba a desarrollar en México, pero que se marchara enseguida para no incomodar al Presidente de EUA. Aquello significó uno de los puntos más bajos en las relaciones diplomáticas entre México y Cuba.

En 2004, un nuevo impase surgió a partir de la difusión de un video que involucraban al PDR y a su líder en casos de corrupción. Estuvo implicado un empresario argentino que huyó a La Habana, donde fue detenido. México solicitó la extradición. Quince días después México votó a favor de la condena a Cuba en la ONU. El gobierno cubano en respuesta deportó al argentino, quien había declarado que los videos sobre corrupción fueron hechos por el gobierno con el fin de desprestigiar al PDR y a su dirigente principal.

Posteriormente, México tomó la decisión de modificar la relación bilateral con Cuba a nivel de Encargados de Negocios, sin embargo aclaró que no significaba el rompimiento de relaciones diplomáticas. Castro rechazó tal declaración, mientras que EUA indicó que México actuó “apropiadamente”. En tanto, la oposición política, el Congreso y la sociedad civil

2012: -La toma de decisiones de la política exterior colombiana, Martha Ardila y otros, 2008; - El proceso de toma de decisiones en un país dependiente: la política exterior del Perú durante el gobierno de Fujimori, Aldo Olano Alor, 1995; y, - Paraguay: la política exterior como variable de la política interna, María Natalia Tini, 1995.

mexicana criticaron duramente esta medida adoptada por Fox.⁵⁸ Días después, por la presión de la sociedad civil se restablecieron las relaciones diplomáticas; así, sin resolver los asuntos pendientes, acabó la crisis diplomática con Cuba.

Se puede inferir que en el caso de la crisis diplomática Cuba-México, el proceso de toma de decisiones de la política exterior mexicana se centró básicamente en la elite gubernamental. Solo el Presidente y ciertos Ministros tuvieron un papel influyente. Otros actores políticos y sociales no fueron tomados en cuenta en su diseño e implementación. En otras palabras, la toma de decisiones se ubicó –de acuerdo con el marco teórico propuesto por Waltz– solo en el nivel individual. En el caso de Cuba podemos decir que hay una coincidencia, porque el tema se centró en el líder cubano y la Cancillería de ese país.

En el plano nacional los problemas políticos internos de México, derivados de la llegada del PAN al poder y de la lucha por la presidencia en 2006, también fueron causas importantes en estos diferendos.

3.2 Problema limítrofe entre Ecuador y Perú

Un segundo ejemplo tiene que ver con el problema limítrofe entre Ecuador y Perú, cuyo tema de seguridad nacional ha marcado la política exterior ecuatoriana, y que finalizó en 1998 con la firma de los tratados de paz de Itamaraty.⁵⁹

Según Adrián Bonilla, “desde 1942 los dos países enfrentaron visiones distintas de la historia y posiciones políticas difíciles de reconciliar que se expresaron en una situación permanente en donde la posibilidad del conflicto armado jamás desapareció del escenario”, es decir, del pensamiento de las dos naciones.” Tras una breve pero intensa guerra, localizada en la región Amazónica de ambos lados, “producida desde finales de 1994 hasta marzo de 1996, los dos países emprenden negociaciones que terminan reafirmando la frontera perseguida por

⁵⁸ R. Velásquez y R. Domínguez, *óp. cit.*, p. 31.

⁵⁹ “El lunes 26 de octubre de 1998, Ecuador y Perú iniciaron un nuevo capítulo en la historia de las relaciones bilaterales al firmar, en el Palacio de Itamaraty en Brasilia, un acuerdo definitivo de paz, luego de más de medio siglo de enfrentamientos”, Verónica Peña, *El proceso de toma decisiones en las negociaciones de paz Ecuador-Perú, a partir del conflicto del alto Cenepa*, Quito, FLACSO, 1999, p. 6.

el Perú, cuya tesis siempre gozó (*lamentablemente para el Ecuador*) del respaldo de la comunidad internacional”.⁶⁰

El autor destaca que el Estado ecuatoriano nunca ha sido protagonista de iniciativas internacionales importantes. Durante toda su vida republicana, “pero especialmente a partir de la década de los años cuarenta hubo un tema central alrededor del cual se desplegaron todas las políticas: la ‘guerra no declarada’ con el Perú”. Así, luego de una guerra que terminó con la ocupación “de varias de sus provincias en 1941, el Ecuador es forzado a firmar un tratado de límites que cuestionó hasta el año de 1998, en que oficialmente se da por terminado un conflicto que marcó no sólo el espacio nacional, sino el conjunto de la política exterior”.⁶¹

De acuerdo a Bonilla, la agenda ecuatoriana en los organismos internacionales y los escenarios multilaterales –hasta la última década del s. XX-, estuvo centrada en contrarrestar la tesis peruana luego de 180 años de disputas territoriales. “[...] todos los foros de interacción del Ecuador estuvieron dominados por el conflicto con el Perú y el objetivo ecuatoriano fue neutralizar la influencia de su vecino y ganar espacios de participación [...]”.⁶²

Más adelante Adrián Bonilla plantea que “De alguna manera esto ocurrió con el tema más cercano a la constitución misma del Estado Nación, que es la frontera, cuya fuerza no solo era territorial sino de identidad en el caso ecuatoriano.

Una vez que las Fuerzas Armadas tomaron en 1995 la decisión de sostener las hostilidades con Perú para abrir una ventana de negociación, el proceso de mediación entre los dos países quedó en manos de otros estados, y la negociación supuso una secuencia de reacciones ecuatorianas a propuestas de los mediadores o del Perú.

⁶⁰ Adrián, Bonilla, “Política Exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabilidad”, en AFESE: revista del servicio exterior ecuatoriano, No. 44, Quito, MRECI, 2006b, p. 165.

⁶¹ A. Bonilla, *óp. cit.*, p. 166.

⁶² *Ibid.*, p. 168.

Finalmente el fallo arbitral de los Estados garantes ratificó en su totalidad la posición de Lima”.⁶³

4. Observaciones de los enfoques teóricos y metodológicos

Como se ha señalado anteriormente podemos colegir que el Realismo Subalterno puede dar una explicación sobre los temas de la investigación y su impacto en las relaciones diplomáticas con Colombia y comerciales con la UE, así como la influencia de los actores gubernamentales domésticos que conforman la “unidad última de decisión” (*estructura decisoria*), y de los actores, estatales y no estatales del país y del exterior, con influjo en el *proceso decisorio*.⁶⁴

Así, el Realismo Subalterno no les da prioridad en el análisis a los actores internos que establecen la construcción de las agendas de política y comercio exterior, y que han cumplido un rol estratégico en la forma en que han manejado la crisis en Angostura y se está manejando en el reinicio de las negociaciones comerciales con la UE.

En tanto, la Teoría Crítica realiza un estudio de los actores internos tomando en cuenta la flexibilidad del proceso y la liberación de las estructuras dominantes, con lo cual permite el análisis de las relaciones diplomáticas Ecuador-Colombia, y de las relaciones comerciales con la UE, así como las competencias al interior del país.

La Teoría Crítica si bien da prioridad en el análisis a los actores internos, centraliza su atención en las clases sociales con lo cual restringe –hasta cierto punto- su atención en los grupos de poder. Estos son precisamente los actores claves para entender la forma en que se ha desarrollado el proceso de diálogo de paz con Colombia, y cómo se está llevando el

⁶³ “Argentina, Brasil, Chile y Estados Unidos fueron los países garantes del denominado “Protocolo de Río de Janeiro”, que delimitó la frontera entre Ecuador y Perú. En los últimos años del siglo XX operaron como mediadores y árbitros”, *Ibid.*, p. 173.

⁶⁴ El proceso de toma de decisiones, es el proceso puntual por medio del cual la persona o los organismos competentes que tiene la capacidad de decidir en materia de política exterior toman una determinación dentro de los lineamientos de la política nacional. Para profundizar en el tema podemos analizar los siguientes libros: Edgar Castillo, *óp. cit.*, p. 74-75; R. Caldach, *óp. cit.*, pp. 4-17; y, Martha Ardila, “Actores no gubernamentales y política exterior”, en *Colombia Internacional: revista de política exterior*, No. 69, Universidad Externado de Colombia, 2009, pp. 108-123.

proceso de negociaciones comerciales con la UE, y en general la manera en que se formulan las decisiones en política exterior y comercial en el Ecuador.

En tanto, podemos estimar que el Constructivismo nos ayudará en cuanto a la formación de la agenda político-diplomática y de comercio exterior, porque permite examinar la construcción de los intereses e identidades de los Estados, con lo cual se puede revelar cómo se forman los intereses detrás de las agendas mencionadas.

Además, analiza la construcción de las identidades y preferencias de los equipos de trabajo al interior del Estado ecuatoriano, que determinan la política exterior del país en los ámbitos comercial (ACM con la UE) y político-diplomático (la crisis con Colombia).

Esta capacidad de comprender y analizar el cambio en el constructivismo permite examinar cómo se fue desarrollando el proceso de diálogo político-diplomático Ecuador-Colombia y cómo se están desarrollando las negociaciones comerciales con la UE, examinando cómo se transforman los intereses de los grupos de poder internos, y como se modifica la política gubernamental ecuatoriana.

El constructivismo tiene la ventaja de investigar los temas relevantes que se dan al interior de Estado ecuatoriano, accediendo a estudiar: ¿cómo se elaboran las políticas en el área diplomática y de comercio exterior? y ¿cuáles son los actores que intervienen, tanto gubernamentales como no gubernamentales, privados y de la sociedad civil organizada?.

Todo esto coloca bases sólidas para explicar de mejor forma como se ha progresado en el restitución las relaciones con Colombia, y cómo se está avanzado para establecer un acuerdo comercial con la UE. La razón de utilizar estos modelos radica en entender que el proceso de toma de decisiones hace parte de la institucionalidad de una nación, lo que involucra dos aspectos significativos: la continuidad de las estructuras políticas a través de la

burocracia estatal y, el factor personal que imprime el representante político o actor institucional del Estado.⁶⁵

Por otra parte, Graham T. Allison plantea una noción en su modelo sobre el proceso organizacional, exponiendo que los eventos reales son *outputs* organizacionales, que estructuran el contexto en el que los actores gubernamentales pueden tomar decisiones.⁶⁶

Por tanto, los actores no son las naciones o gobiernos sino un acumulado de organizaciones que coinciden de una manera imprecisa, administradas por los guías gubernamentales, los temas de política exterior al ser tantos necesitan ser tratados entre las diversas organizaciones, y que el hecho de que se dé preferencia a un conjunto limitado de problemas causa el atraso organizacional. La política exterior requiere de una coherencia y la centralización para que se encuentre un bienestar nacional.⁶⁷

Por consiguiente, estos modelos nos dan una visión más amplia de la interacción de estos actores internos y externos en los procesos, y nos dan pautas suficientes para poder analizar los elementos objetivos y subjetivos que le dan forma al proceso de toma de decisiones en política exterior.⁶⁸

Podemos indicar que el campo de la toma de decisiones de política exterior es extremadamente amplio y complejo. El proceso de toma de decisiones en política exterior es muy extenso y complicado, y “como se advierte [...] en los esquemas conceptuales presentados, la toma de decisiones es más un enfoque que una teoría”.⁶⁹

⁶⁵ Es preciso indicar que “[...] el estudio de la toma de decisiones de política exterior no ha tenido éxito como precursor de una teoría general de las relaciones internacionales [...]. La dificultad para extrapolar de EUA a otros contextos de elaboración de decisiones se vuelve especialmente aguda al tratar situaciones que son muy distintas (en países de la periferia) en aspectos políticos, socio-económicos, ideológicos y culturales. [...]. El resultado consiste en demostrar cuán limitados están los gobiernos de países periféricos debido a la ausencia de alternativas de política exterior. [...], la toma de decisiones es más un enfoque que una teoría [...]”, W. Hazleton, *óp. cit.*, pp. 26, 34 y 35.

⁶⁶ G. T. Allison, *óp. cit.*, p. 131.

⁶⁷ *Ibid.*, p. 133.

⁶⁸ E. Castillo, *óp. cit.*, p. 86.

⁶⁹ “La vastedad del campo y la cantidad de factores que deben ser explicados hacen que la tarea de formular una teoría general de la elaboración de la política exterior sea muy ardua; hasta ahora el problema no está resuelto. [...]. Esta relativa ausencia de teoría no significa, que no se haya hecho progresos en la comprensión de elementos del proceso de toma de decisiones. De hecho, se ha logrado mucho en las áreas de percepción, los sistemas de creencias, la política burocrática y la toma de decisiones [...]”, W. Hazleton, *óp. cit.*, p. 35.

Antes de finalizar el presente capítulo, debemos señalar que hemos escogido realizar una tesis descriptiva, es decir, circunscrita a la observación e interpretación de los dos estudios de caso seleccionados

En el desarrollo de la investigación, vamos a presentar evidencia empírica y conceptual sobre los dos estudios de caso interpretativos,⁷⁰ y vamos a procesar dicha evidencia través del método interpretativo; es decir, lo que se busca es inferir que el manejo de la política exterior ecuatoriana es muy personalista, y está concentrado en el Presidente.

De acuerdo al método interpretativo, hemos procedido a organizar la investigación en torno a cuatro pasos: recogida, organización y reducción de datos, para terminar en la fase de formulación y verificación de las conclusiones.⁷¹

Por tanto, la calidad de los estudios de caso interpretativos de nuestra investigación, se sustenta en criterios tales como: el valor de verdad, la aplicabilidad, la consistencia y la neutralidad.⁷²

Para finalizar el presente capítulo, debemos apuntar que en el capítulo II se examinará el funcionamiento de la *Estructura y el Proceso Decisorio* en política exterior de Ecuador; así, primero estudiaremos a los actores gubernamentales domésticos que conforman la “unidad última de decisión” y, segundo examinaremos a los actores, gubernamentales y no gubernamentales del país y del exterior, con influencia en el proceso decisorio, sobre la base de los dos estudios de caso: el conflicto de Angostura y las negociaciones con la UE.

⁷⁰ Stake, RE. (1994). Case Studies. In NK Denzin & YS Lincoln (Eds.) *Handbook of Qualitative Research* (pp. 236-247). Thousand Oaks, Sage Publications, citado por José Gutiérrez y otros, “Los estudios de caso en la lógica de la investigación interpretativa”, *Revista Arbor*, Vol. 171, No. 675, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2002, p. 540.

⁷¹ [...], Miles y Huberman (1984), también en Huberman y Miles (1994, p. 429), organizan el proceso en torno a cuatro ideas claves. [...]”, José Gutiérrez y otros, “Los estudios de caso en la lógica de la investigación interpretativa”, *Revista Arbor*, Vol. 171, No. 675, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2002, p. 543.

⁷² *Ibid.*, p. 550.

CAPITULO II

ESTRUCTURA Y PROCESO DECISORIO DE LA TOMA DE DECISIONES EN POLITICA EXTERIOR

En el capítulo I de la investigación analizamos las implicaciones de la aplicación de perspectivas teóricas convencionales de la toma de decisiones en política exterior desarrolladas en los países ‘centrales’ y su aplicación en las experiencias y realidad de los países ‘periféricos’, y para ello analizamos algunas perspectivas teóricas y trabajamos sobre algunas experiencias relevantes de la política exterior a nivel regional.

En el capítulo II realizaremos un análisis introductorio de las particularidades de la política exterior ecuatoriana que caracterizan la estructura y el proceso de toma de decisiones en política exterior;⁷³ es decir, i) se identificará a los actores gubernamentales domésticos que conforman la “unidad última de decisión”, así como, ii) a los actores gubernamentales y no gubernamentales del país y del exterior, con influencia en el proceso decisorio de la crisis político-diplomática que se suscitó entre Ecuador y Colombia, y de las negociaciones que Ecuador lleva adelante con la UE para la firma de un ACM.⁷⁴

1. ESTRUCTURA Y PROCESO DECISORIO: EL CONFLICTO DE ANGOSTURA

Los inconvenientes entre Ecuador y Colombia no empezaron el 1 de marzo del 2008, día en el que las Fuerzas Armadas de Colombia incursionaron en territorio ecuatoriano, en el sector de Angostura, situado a 1,8 kilómetros de la línea de frontera, para ejecutar un operativo que acabó con la vida de “Raúl Reyes”, segundo al mando de las FARC.

⁷³ “[...] A).- La etapa de elaboración de la política exterior [...] con el proceso decisorio, es decir, con el conjunto de interacciones entre los diversos órganos político-administrativos y grupos sociales del Estado, mediante las cuales se definen los objetivos y se eligen los medios necesarios para llevar a cabo la política exterior. [...] resulta obvio que en la formulación de la política, en general, y de la política exterior, en particular, el proceso decisorio constituye una parte de su núcleo central [...]”, Rafael, Calduch, *Dinámica de la Sociedad Internacional. La política exterior de los Estados*, Madrid, Editorial CERA, 1993, p. 6.

⁷⁴ “Antes de iniciar el análisis del presente capítulo proponemos realizar un breve recorrido teórico con el aporte valioso de académicos de ALC, que nos permitirán conceptualizar en términos generales, qué es la estructura y el proceso decisorio en política exterior, y realizar una distinción analítica entre estas dos fases del proceso de toma de decisiones, el mismo que se detalle en el Anexo No. 2.- Estructura y proceso decisorio en política exterior.

En suma, la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia es mucho más compleja de lo que podría parecer a primera vista. En tanto, que las relaciones entre ambas naciones se habían deteriorado desde el año 2001 por el Plan Colombia y sus acciones en la frontera con Ecuador, llamadas el “golpe sur”.⁷⁵

Por tanto, esta investigación “[...] busca señalar algunas pistas de cómo funcionan las relaciones interamericanas [...] y contribuir a que se profundicen los espacios de diálogo, confianza, respeto y convivencia pacífica entre nuestras dos naciones.”⁷⁶

La políticas de Colombia a nivel de la frontera con Ecuador, como las acciones militares en contra de las FARC, han producido desde hace más de dos décadas, una inestabilidad en el área y un involucramiento de facto⁷⁷ en la toma de decisiones de Ecuador, y, es este análisis el que permite determinar la relación de dependencia de la política exterior ecuatoriana con respecto a Colombia.

El conflicto colombiano no es considerado una situación militar directa por parte del gobierno ecuatoriano, por cuanto la agenda de seguridad interna no coincide con la de Colombia, lo que se fortalece con la negativa de Ecuador a declarar ‘terroristas’ a los grupos armados irregulares como las FARC y ELN.⁷⁸

Si bien las relaciones entre Ecuador y Colombia durante años no tuvieron mayores problemas, no se habían presentado complicaciones tan serias como para afectar las relaciones entre ambas naciones. Por ello es importante destacar como punto de inflexión en la política

⁷⁵ “Con la propuesta del Plan Colombia, Estados Unidos ha concebido un programa de cooperación militar, con el propósito de luchar contra el narcotráfico, por su creencia que el conflicto se extenderá más allá de las fronteras colombianas. Así se puede apreciar como este tipo de políticas individuales de EE.UU. producen un impacto en los países como el Ecuador mostrando la dependencia de los estados subalternos hacia los centros de poder mundial”, Katalina Barreiro, *La agenda de política exterior: Ecuador – Estados Unidos*, en Orfeo en el Infierno, Quito, FLACSO-Ecuador, 2002, p. 254

⁷⁶ César Montufar, *Aproximación a la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia, a raíz de los sucesos del 1 de marzo de 2008*, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, FES, 2008, p. 2.

⁷⁷ “El concepto del involucramiento de facto se puede explicar a través de la interdependencia compleja entendida, tal y como la definieron Keohane y Nye, que [...] implica la existencia de un análisis entre costo y beneficio, el cual no se entiende como una dependencia mutua equilibrada, sino las situaciones de asimetría son las que realmente crean las relaciones de influencia entre actores”, Edgar Castillo, *óp. cit.*, p. 123.

⁷⁸ *Ibid.*, pp. 122-123.

exterior de los dos países los hechos de marzo de 2008 que originaron la ruptura de las relaciones diplomáticas.

1.1 Estructura decisoria: el conflicto de Angostura⁷⁹

El primero de marzo de 2008, el Gobierno colombiano asestó a las FARC uno de los mayores golpes de su historia. El bombardeo del campamento en Angostura constituía un objetivo militar trascendental para el gobierno colombiano debido a que allí se encontraba ‘Raúl Reyes’, importante miembro de las FARC.

La muerte de Reyes fue una victoria del Estado colombiano que tendría un fuerte y decisivo impacto sobre el grupo guerrillero. Pero, para lograr su propósito, Colombia vulneró el derecho internacional, es decir, realizó la acción militar sin consultar al gobierno de Ecuador.⁸⁰

El ataque militar colombiano fue una violación a la soberanía e integridad territorial del Ecuador, además que implicó una ruptura de principios fundamentales del derecho internacional humanitario. Por tanto, desde un enfoque racional, el cálculo colombiano fue que la ‘ganancia’ obtenida por la muerte del segundo al mando de las FARC era muy superior a todos los riesgos que se corrieron.⁸¹

Entonces, frente a la violación flagrante del territorio ecuatoriano y la muerte de ciudadanos colombianos, mexicanos y ecuatorianos, la respuesta inmediata del gobierno ecuatoriano fue la de romper las relaciones diplomáticas con Colombia.

En cadena nacional el presidente ecuatoriano informó que “las autoridades de Ecuador no conocieron de antemano la operación colombiana ni dieron autorización para que ésta se realice o para que fuerzas de ese país ingresen al territorio nacional y elevó una

⁷⁹ Al iniciar el tema creemos necesario realizar una breve síntesis de las relaciones entre Ecuador y Colombia, para lo que proponemos revisar principalmente el documento The Carter Center, *Experiencia de Diálogo Binacional. Ecuador – Colombia, 2007-2009. Informe Preliminar*. The Carter Center / Grupo Binacional de Diálogo, 2010, p. 7.

⁸⁰ “[...] la revista colombiana *Semana* publicó un cable del 5 de marzo de 2008, en el que el embajador estadounidense en Colombia [...] habría informado que el presidente de Colombia, Juan Manuel Santos, ministro de Defensa en aquel entonces, autorizó la ejecución de esa operación militar [...] ‘a sabiendas que provocaría una crisis con el vecino país’”, Orlando Pérez, *Los wikileaks en la mitad del mundo*, Guayaquil, Editogram S.A., El Telégrafo, 2013, p. 27.

⁸¹ César Montufar, *óp. cit.*, p. 11.

nota de protesta al gobierno de Colombia y llevó el caso de la violación de la soberanía e integridad territorial de Ecuador a la OEA.⁸²

Al mismo tiempo, el Presidente anunció la expulsión del Embajador de Colombia [...], que pediría una reunión urgente a la OEA [...] y, que iniciaría una gira por varios países de la región buscando apoyo para la causa ecuatoriana. En tanto, Colombia reconoció su incursión militar en territorio del Ecuador y la explicó como una acción por su seguridad y en legítima defensa.⁸³

Pero como se desarrollará más adelante, este argumento no fue aceptado por la comunidad internacional interamericana, y la OEA y el Grupo de Río rechazaron la incursión colombiana.

Desde entonces, las relaciones entre ambos países se dañaron como consecuencia del quebrantamiento del Derecho Internacional por parte de Colombia, hasta que en noviembre de 2009 se anunció desde ambas partes, la restitución de las relaciones diplomáticas a nivel de encargados de negocios, para después de un año, en noviembre de 2010, anunciar el pleno restablecimiento de las relaciones los vínculos diplomáticos, en la reunión de la UNASUR celebrada en Georgetown, Guyana.⁸⁴

Teniendo en cuenta el carácter centralizado de la toma de decisiones en la Presidencia de la República la conformación de la estructura decisoria para los procesos de diálogo a nivel gubernamental en el tema de la crisis de Angostura, estuvo integrada por organismos gubernamentales de las dos naciones, es decir, principalmente, por las Cancillerías de Ecuador y Colombia.⁸⁵

⁸² Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Boletín de Prensa Nro. 193, Quito, 6 de junio de 2008.

⁸³ “[...], Venezuela, Ecuador, Nicaragua y, en menor medida, Argentina, fueron configurando un frente continental de rechazo al ataque colombiano, con respaldo estadounidense, y se habló de la necesidad de erradicar la doctrina de los ataques anticipados en la región y de que se replantearan completamente las agendas de seguridad regional”, César Montufar, *óp. cit.*, pp. 7-8.

⁸⁴ “Los disensos también abarcan el tema de las fumigaciones con glifosato de plantaciones de cocaína en zona fronteriza, de la lucha contra el narcotráfico y la guerrilla de las FARC, de los refugiados y desplazados colombianos en Ecuador”, Ministerio de Relaciones Exteriores, *Evolución de la relación Ecuador – Colombia*, Quito, 2009, pp. 5-6.

⁸⁵ “La teoría de la TD dirige la atención no ya a los Estados como abstracciones metafísicas [...], sino que por el contrario busca iluminar el comportamiento de los tomadores humanos de decisiones, que realmente configuran la política gubernamental”, J. Dougherty y R. Pfaltzgraff, Jr., *óp. cit.*, p. 482.

1.1.1 Actores gubernamentales domésticos o internos

Frente a los hechos de marzo de 2008 en Angostura, el Presidente de Ecuador consideró la incursión como una agresión a su territorio y ordenó que se realizara una investigación militar.⁸⁶ Inmediatamente el gobierno ecuatoriano exigió una “disculpa formal” a Colombia, la indemnización por daños y el compromiso de que no se volverá a atacar el territorio ecuatoriano.

La contestación de Colombia no se hizo esperar, y su argumento fue que no se había violado la soberanía y justificó haber actuado en ‘legítima defensa’, y anunció haber encontrado información que demostraba ‘vínculos’ de funcionarios del gobierno de Ecuador con las FARC. Los dos países retiraron sus embajadores y el Ecuador ordenó el desplazamiento de sus tropas a la línea de frontera.

En estas circunstancias, el gobierno ecuatoriano –después de una evaluación con el frente militar-⁸⁷ adoptó la decisión soberana de romper relaciones con Colombia, el 3 de marzo de 2008,⁸⁸ en cumplimiento de lo dispuesto en la Constitución, puesto que al Jefe del Estado le corresponde cumplir y hacer cumplir las normas constitucionales así como, el mantenimiento de la soberanía nacional y la defensa de la integridad e independencia del Estado.⁸⁹

Como se observa, quien opera como la “unidad última de decisión” es el Presidente y apoya su decisión en los informes detallados presentados por el frente militar y Cancillería,

⁸⁶ Según las investigaciones de inteligencia militar, las cuatro bombas lanzadas desde aviones colombianos se dispararon desde el sur, lo que quiere decir, que los aviones habían incursionado a más de 10 km., al interior del territorio ecuatoriano cuando se procedió al ataque, R. Caldach, *óp.cit.*, pp. 6-7.

⁸⁷ Informes de inteligencia militar indican que el espacio aéreo de Ecuador no sólo se violó el 1 de marzo, sino también en la madrugada del 2 de marzo, cuando helicópteros incursionan para sacar a militares y policías colombianos que aún se mantenían en territorio ecuatoriano. “[...] las posibilidades de evaluación de los objetivos que deben alcanzarse, quedan condicionadas por la cantidad y calidad de los datos e informaciones de que disponen los órganos políticos superiores (Gobierno, Legislativo, Asesores presidenciales)”, R. Caldach, *óp. cit.*, p. 7.

⁸⁸ Rafael Correa, “Declaración del Presidente de la República al Ecuador”, Quito, 3 de marzo de 2008, en <http://www.presidencia.gov.ec>.

⁸⁹ Es decir, [...] el gobierno ecuatoriano ha retirado su Embajador en Bogotá, ha expulsado al Embajador de Colombia en Quito, ha movilizado tropas a la frontera norte y ha solicitado una reunión extraordinaria de organismos como la OEA, la CAN y el MERCOSUR. Al respecto podemos revisar el texto de: Patricia Troya Suárez, “Refutaciones a tres argumentaciones colombianas sobre la incursión en territorio ecuatoriano a la luz de las normas positivas del Derecho Internacional”, en AFESE: revista del servicio exterior ecuatoriano, No. 48, Quito, 2008, pp. 81-92.

entidad gubernamental que se encargó de la ejecución de la decisión de política exterior, lo que ratifica el peso del régimen presidencialista en Ecuador.

Por tanto, desde un enfoque constructivista se puede observar como ciertas decisiones estatales en política exterior pueden llevar a que se asuman posiciones internacionales subóptimas: el Ecuador es víctima de una agresión militar en su territorio por parte de fuerzas extranjeras, de Colombia directamente y de EUA indirectamente (Plan Colombia y Alianza militar con EUA),⁹⁰ y a cambio no ha conseguido sino ‘disculpas formales’ y un ‘compromiso’ de no volvernos a atacar, lo cual ocurre debido al poder que EUA y Colombia pueden ejercer sobre Ecuador.⁹¹

En este proceso, la Cancillería ecuatoriana definió una técnica de negociación y diálogo basada en una concepción del proceso como un asunto de cooperación bilateral y externo, relacionada con la política interna que se desarrolló en la época. En la medida en que el Ministerio actúa por delegación del Presidente, se trata de una estructura centralizada, como se confirma más adelante al analizar el proceso o dinámica decisoria.

La estructura decisoria entonces, se circunscribió a la Función Ejecutiva, teniendo al Presidente ecuatoriano como principal vocero, con el apoyo del frente militar y de la Cancillería como ejecutor de las decisiones, es decir, como principales ejes de conducción de la política exterior de Ecuador en lo que respecta a la relación bilateral con la República de Colombia.

⁹⁰ “[...] es a todas luces manifiesto que Estados Unidos actúa –de acuerdo a la lógica realista- al socaire (*I. m. Mar. Abrigo o defensa que ofrece algo en su lado opuesto a aquel de donde sopla el viento*) de sus objetivos de poder y mantiene pretensiones geopolíticas en la región, reconociendo para este propósito a Colombia como su más importante aliado”, Luis E. Veintimilla, *El acuerdo de cooperación para la defensa entre los Estados Unidos y Colombia (CDA) y la integración regional Suramericana*, Quito, FLACSO-Ecuador, 2011, p. 29.

⁹¹ Revisar el “Informe de la Comisión de Transparencia y Verdad conformada en el país para investigar sobre el Campamento de las FARC en Angostura”, creada mediante Decreto Ejecutivo N° 1646 de 25 de marzo de 2009. El Informe Final fue presentado en diciembre de 2009, el mismo que en su parte medular indica “El bombardeo colombiano a un campamento de las [...] FARC, ubicado en la zona ecuatoriana de Angostura [...], fue apoyado desde la base de Manta, Ecuador, que en esa fecha era operada por militares de Estados Unidos”. Igualmente podemos examinar los Informes para el primer y segundo Debate de la “Ley de Protección de Inmunidad de la Comisión Encargada de Investigar y Establecer los Hechos Relacionados con lo Acontecido en Angostura el 1 de marzo de 2008”, Asamblea Nacional, República del Ecuador, 15 de diciembre de 2009.

En síntesis, y siguiendo las dimensiones analíticas de Roberto Russell, la estructura decisoria, es aquella integrada por actores o agentes domésticos o internos que tienen la capacidad de comprometer los recursos de la sociedad de un país, en este caso, estuvo compuesta por el Presidente de la República, las FF. AA. y la Cancillería.

1.2 Proceso o dinámica decisoria:⁹² el conflicto de Angostura

En el proceso de diálogo participaron –antes y después del conflicto de Angostura de 2008-, actores gubernamentales: Presidentes, Ministros, FF.AA., y actores no gubernamentales: el Grupo Binacional de Diálogo (GBD); y centros epistémicos,⁹³ así como, organismos internacionales: ONU, OEA, PNUD y la ONG internacional The Carter Center.

El restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia, tiene como antecedentes: “i) Las consecuencias del conflicto de Angostura (marzo, 2008), ii) el proceso de diálogo, a nivel gubernamental desde las Cancillerías de los respectivos países, hasta el nombramiento de mediadores oficiales por parte de los gobiernos, y iii) el proceso de diálogo desde la sociedad civil, auspiciado por el Centro Carter y con la integración del denominado GBD”.⁹⁴

Si se toman en cuenta estos acontecimientos, el proceso decisorio para la restitución de relaciones diplomáticas entre ambos países, se podría explicar a través del modelo de política burocrática de Allison, este se puede considerar más útil para explicar el proceso de toma de decisiones, ya que toma en cuenta los factores y actores internos y externos que se involucran en los procesos y tienen influencia en ellos.⁹⁵

⁹² “Para analizar las características generales del proceso o dinámica decisoria en política exterior se usa 3 categorías: el continuo *unidad-fragmentación*, para medir el grado de coherencia, cohesión y acuerdo del proceso decisorio. El continuo *centralización-descentralización* para medir el número de actores individuales e institucionales que participan en ese proceso, y el continuo *crisis-normalidad* para analizar la situación concreta dentro de la cual se toma la decisión”, R. Russell, *óp. cit.*, p. 258.

⁹³ Se hace referencia a centros académicos de investigación, docencia o seguimiento de política exterior.

⁹⁴ Grupo Binacional de Diálogo: “[...] 20 ciudadanas/os de ambos países, con un alto nivel de liderazgo, ideológicamente diversos y dispuestos a comprometerse en una dinámica de diálogo, aceptaron sumarse a la iniciativa. Las características personales privilegiadas fueron dos: que tuvieran acceso directo a las máximas autoridades de su gobierno (pero sin responsabilidad en la toma de decisiones políticas de su país) y/o que tuvieran capacidad para influir en la opinión pública de su país”, The Carter Center, *óp.cit.*, p. 3.

⁹⁵ La razón de asumir este modelo radica en saber que el proceso de toma de decisiones es parte de la institucionalidad de una nación, lo que involucra dos aspectos: la continuidad de las estructuras políticas a través de la burocracia estatal y, el ‘sello’ personal que imprime el actor

Así, el proceso de toma de decisiones es parte de la institucionalidad de una nación, lo que involucra dos aspectos: la continuidad de las estructuras políticas a través de la burocracia estatal y, el 'sello' personal que imprime el actor político gubernamental.

En este sentido es indudable que fueron los Presidentes de Ecuador y Colombia quienes tomaron la iniciativa de iniciar el proceso de diálogo para la plena reposición de las relaciones diplomáticas, rotas a raíz del conflicto de Angostura.

Observamos que en un primer momento los mandatarios no intervienen directamente en el proceso de diálogo, y que este depende “del mantenimiento de su influencia, del cumplimiento de su misión distintiva y de su habilidad para asegurar las capacidades necesarias”, es decir, la habilidad para asegurar las capacidades de conducir las negociaciones y la toma de decisiones.⁹⁶

Lo cierto es que desde el punto de vista del proceso o dinámica decisoria no existen evidencias de discrepancias sustanciales entre los actores gubernamentales (Presidencia, Cancillería, FF.AA.),⁹⁷ y los actores no gubernamentales (GBD Ecuador-Colombia), puesto que existió un compromiso cierto para restaurar las relaciones diplomáticas. Sin embargo, las divergencias surgieron entre los actores gubernamentales y no gubernamentales de los dos países, debido a diferentes criterios y puntos de vista respecto al proceso de diálogo para el logro de una paz duradera.

A partir de la propuesta de organismos internacionales y de la voluntad y compromiso político de los Presidentes para avanzar en la búsqueda de soluciones al conflicto, la dinámica decisoria se dirigió a organismos como las Cancillerías y el GBD, éste último auspiciado por el Centro Carter.

político gubernamental”, Marcelo Lasagna, “Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo”, en *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 32, Barcelona, Fundación CIDOB; 1996, p. 32

⁹⁶ The Carter Center, *óp. cit.*, p. 33.

⁹⁷ En referencia a la toma de decisiones y la influencia de la cúpula militar, debemos indicar que esta se encuentra limitada al asesoramiento técnico y táctico que preste la misma, ya que su conformación está supeditada a la decisión presidencial, por lo tanto su influencia se encuentra circunscrita a temas específicos solicitados por el tomador de decisiones, es decir, por la 'última instancia de decisión', el Presidente de la República”, Constitución de la República del Ecuador, Arts. 158-163.

1.2.1 Actores gubernamentales del país y del exterior

La influencia de los actores gubernamentales en el proceso de toma de decisiones en política exterior, fue decisiva, con respecto a la reanudación de las relaciones diplomáticas entre ambas naciones.

Los dos países parecían vacilar entre establecer un diálogo bilateral y/o una mediación internacional. Sin embargo, el acercamiento de los dos países se realizó desde una solución mixta. Los diálogos de paz se llevaron adelante a nivel gubernamental, por medio de las Cancillerías; y, a través de organizaciones no gubernamentales e internacionales como el Centro Carter, la OEA y el PNUD que patrocinaron el trabajo del Grupo Binacional de Diálogo.

En este punto podemos preguntarnos: ¿qué se discutió negoció? ¿cuál fue el verdadero propósito? ¿cuáles fueron las características y condiciones internas y externas, que permitieron adelantos importantes en los procesos de diálogo para el restablecimiento pleno de las relaciones diplomáticas? La respuesta a estas preguntas requiere de un matiz más analítico que ponga en un marco histórico el porvenir de sus relaciones ya de por sí un tanto complicadas.

Al reflexionar sobre el proceso de negociaciones, observamos que la decisión del encuentro oficial entre los cancilleres ecuatorianos y colombiano, respondió a una serie de reuniones informales de los dos personajes con la meta de restablecer los nexos diplomáticos entre los respectivos gobiernos.

En efecto, la tensión decreció entre los dos países y los cancilleres se entrevistaron durante las cumbres de la CAN. El presidente colombiano designó como mediador al gobernador del Departamento de Nariño, quien conoce muy de cerca la realidad del conflicto interno colombiano, e inmediatamente habló con los dos mandatarios y logró acercar sus

posiciones hasta programar el primer encuentro oficial entre los cancilleres desde la ruptura de Angostura. Los dos Ministros se reunieron en privado con ocasión del 64° periodo de sesiones ordinarias de la Asamblea General de las NN.UU., en Nueva York.

El diálogo se planteó como bilateral: los cancilleres trabajaron con una metodología y una hoja de ruta para normalizar las relaciones bilaterales. Avanzaron en los temas de consenso, pero no descartaron la posibilidad de solicitar a una mediación internacional de la OEA o del Centro Carter para solventar los desacuerdos difíciles, a condición que sea con el Secretario General de la OEA o con el Presidente del Centro Carter.

Durante septiembre de 2009, los dos cancilleres se reunieron 5 veces y firmaron un comunicado de once puntos en el cual se certifica la designación de Encargados de Negocios por cada gobierno durante el mes de octubre, y la conformación de una Comisión de Asuntos Sensibles, como un paso más hacia el restablecimiento de un diálogo fructífero.

Comisiones bilaterales trabajaron en solucionar los temas sensibles y de desacuerdo. Por ello, para avanzar en el restablecimiento de las relaciones bilaterales los lazos de amistad con Colombia, Ecuador toma la decisión de terminar con la medida de ‘salvaguardia cambiaria’ impuesta a las importaciones colombianas.⁹⁸

El canciller de Ecuador, en su condición de país agredido, volvió a ratificar durante el encuentro de N. Y., los cinco requisitos del gobierno ecuatoriano para el restablecimiento de las relaciones:

- i) resarcir los daños de Angostura e indemnizar a la familia del ecuatoriano fallecido,
- ii) un compromiso de seguridad en la frontera [ya que Ecuador acusa a Colombia de descuidar su frontera sur y al Estado de carecer de presencia en esta zona],
- iii) la verdad sobre lo que pasó el 1 de marzo de 2008,
- iv) el fin de la campaña de desprestigio contra las autoridades ecuatorianas [que intenta vincular al gobierno de Ecuador con las FARC]; y,
- v) un compromiso humanitario sobre los refugiados.⁹⁹

⁹⁸ En agosto de 2009 se determina medidas restrictivas de más de 1.300 patentes, y en febrero de 2010 se cancela. Fue una medida generada ante los desequilibrios por la crisis. El levantar esta medida de ‘salvaguardia cambiaria’ fue un signo de buena voluntad, los objetivos se lograron y cambio el contexto.

“Esta medida fue tomada por el COMEXI y notificada a la CAN”, MRECI, *Evolución de la relación...*, pp. 2-3.

⁹⁹ Ministerio de Relaciones Exteriores, Boletín Nro. 716, Quito, 18 de diciembre 2008.

Sin embargo, determinados analistas denuncian la posición intransigente del gobierno ecuatoriano, que no aceptó las disculpas del presidente de Colombia y se empeñó en establecer requisitos casi impracticables. Para el gobierno colombiano está fuera de cuestión la indemnización de los familiares del ecuatoriano fallecido, que por su presencia en el campamento de las FARC el día del bombardeo le consideran como un 'guerrillero subversivo'.¹⁰⁰

Sobre los demás puntos, la situación avanzó. Aunque no presentó la información requerida sobre el bombardeo de Angostura, Colombia se obligó a no hacer un uso extraterritorial de su fuerza y no atacar de nuevo el suelo ecuatoriano, y a parar la campaña de desprestigio.

Sin embargo, como todo proceso de negociación está hecho de concesiones recíprocas, el canciller colombiano también llegó a NY, con requerimientos: planteó que Ecuador se comprometiera a hostigar a los grupos armados ilegales que atraviesan su frontera y apoyar a Colombia en la lucha contra el "narcotráfico y el terrorismo de las FARC", y solicitó parar las acusaciones en contra del ex - ministro de Defensa y, la demanda presentada ante la CIJ por las fumigaciones con glifosato en zonas de la frontera común.

Un rol importante lo desarrolló la UNASUR, los dirigentes de los 12 países del organismo se reunieron en agosto de 2009 en Bariloche-Argentina, y se proclamó a Suramérica como una "zona de paz" y se ratificó la voluntad común de luchar contra el tráfico de armas, el narcotráfico y el terrorismo.

En el marco de la UNASUR todos los países manifestaron su preocupación por la instalación de siete bases militares estadounidenses en Colombia, con la excepción del Perú.

¹⁰⁰ Pese a ese pronunciamiento, en agosto de 2013 se llega a un acuerdo extrajudicial sobre el tema. Por ello, llama la atención que solo después cinco años Ecuador y Colombia 'solucionaron' el caso Aisalla; y, más aún que no se hayan hecho público los detalles y compromisos alcanzados en el 'acuerdo extrajudicial'.

Ecuador siendo presidente *pro tempore*, auspició una nueva reunión que tuvo lugar en Quito en septiembre de 2009. Colombia, que en un principio desistió de asistir a la reunión, se negó en presentar la ‘pequeña letra’ de un ‘Acuerdo de Cooperación’ suscrito con EUA.

Pese a la posición neutral de Ecuador, el canciller colombiano se retiró de la reunión y en los días siguientes, se especulaba sobre la posible salida de Colombia de la UNASUR. Cabe destacar que el proceso de acercamiento iniciado entre Ecuador y Colombia se ubicó en un contexto de gran tensión diplomática en la región.

A pesar de los avances alcanzados en el restablecimiento de las relaciones, quedan pendientes varios temas sensibles por superar. La guerrilla de las FARC y la lucha contra el narcotráfico son dos de los problemas difíciles de tratar y que pueden dividir a los dos países. La frontera es una región llena de conflictos, y los dos países atravesaron por procesos políticos internos, de diferente signo ideológico, pero muy parecidos.

En el Ecuador como en Colombia, la política exterior la decide personalmente el mandatario de cada país y el papel que cumplen las cancillerías es aleatorio a las decisiones presidenciales. [...]. Ambos presidentes son mandatarios mediáticos, cuyas decisiones y posturas, [...] se definen frente a los micrófonos y las cámaras. Aquello dota a la política exterior de ambos países, [...], de un alto nivel de improvisación e histrionismo. [...]. En el caso de Ecuador es más dramático por la inexistencia ni siquiera formal de un Congreso en funciones que pueda ejercer las funciones de fiscalización.¹⁰¹

Para Colombia, el compromiso de Ecuador de perseguir a los miembros de grupos armados ilegales en su territorio y de luchar contra el narcotráfico era esencial para el regreso de la confianza y para la renovación de las relaciones diplomáticas.

En el proceso o dinámica decisoria de restablecimiento de las relaciones, los dos gobiernos presentan divergencias ideológicas que impiden una reanudación pronta y sin condiciones.

¹⁰¹ C. Montufar, *óp. cit.*, p. 13-14.

El mandatario colombiano se sujeta a una política denominada de ‘seguridad democrática’ en estrecha alianza con EUA, en tanto, el gobierno ecuatoriano se enmarca en el pensamiento denominado el ‘Socialismo del siglo XXI’.

Se esperaba que las relaciones entre Ecuador y Colombia mejoren tras las elecciones presidenciales colombianas de 2010, con un nuevo presidente que no tenga un historial de discordias con el ecuatoriano. La conexión entre los dos países podría así reiniciar desde cero.

Dados estos obstáculos y los desacuerdos que parecían impedir una solución al conflicto larvado entre ambas naciones, la interrogante era: ¿qué es lo que podría reunir a Ecuador y Colombia?.¹⁰²

Es a partir del 2010 que se logró un entendimiento tras el impase diplomático, restituyendo nuevamente los tratos diplomáticos al más alto nivel.¹⁰³

Porque como propone César Montufar “La colaboración debe darse sobre la base de acuerdos mutuos y el seguimiento a instrumentos internacionales aceptados por los dos estados. No cabe ni la imposición ni el desentendimiento”.¹⁰⁴

1.2.2 Actores no gubernamentales del país y del exterior¹⁰⁵

En la conformación de la estructura decisoria para el recuperación de las relaciones diplomáticas con Colombia, se debe destacar la intervención de organismos multilaterales como la ONU y la OEA, y ONG internacionales como el Centro Carter¹⁰⁶ quienes

¹⁰² MRECI, *óp. cit.*, p. 6.

¹⁰³ Las relaciones diplomáticas y comerciales entre Ecuador y Colombia avanzan por buen camino, por ello, se realizaron reuniones de los Cancilleres en Bogotá y de los Presidentes en Ipiales, en noviembre de 2013, con el objetivo de fortalecer los lazos de amistad entre ambos pueblos y gobiernos.

¹⁰⁴ C. Montufar, *óp. cit.*, p. 5.

¹⁰⁵ Hay que “[...] voltear la mirada hacia lo que está pasando desde la sociedad civil, la empresa privada, los movimientos sociales, la academia y las diversas redes que cada vez son más activas a la hora de fijar la agenda y trabajar temas de gobernanza en relaciones internacionales”, Grace Jaramillo, comp., *Relaciones Internacionales: los nuevos horizontes*, Quito, FLACSO-Ecuador, Ministerio de Cultura, 2009, p. 12.

¹⁰⁶ “El Centro Carter es una Organización No Gubernamental internacional que trabaja en el campo de la construcción de paz y el manejo de conflictos bajo la modalidad conocida como *track 1.5* (se denomina *track 1* a la diplomacia gubernamental y *track 2* a la diplomacia ciudadana o de ONG). Esto implica que el Centro realiza sus actividades de una manera independiente y autónoma, pero relacionada y en contacto directo con los gobiernos de los países en los que trabaja, y del gobierno norteamericano, que es el de su sede”, The Carter Center, *Experiencia de Diálogo Binacional. Ecuador – Colombia, 2007-2009. Informe Preliminar*, The Carter Center / Grupo Binacional de Diálogo, 2010, p. 118.

desplegaron varias tareas de mediación entre Colombia y Ecuador, para recuperar las relaciones diplomáticas rotas a raíz de los hechos de Angostura.

En este marco de operaciones, el Centro Carter en conjunto con las Oficinas Nacionales de NN.UU. en Colombia y Ecuador, propusieron realizar un ejercicio de encuentro y diálogo entre un equipo pequeño de ciudadanos colombianos y ecuatorianos, con el objetivo de:

[...] ayudar a generar un espacio lateral, flexible y seguro de encuentros y diálogo entre este grupo de ciudadanos de ambos países, a fin de identificar y promover juntos nuevas ‘palancas para un cambio positivo’ en la relación bilateral, tanto a nivel de la percepción pública como a nivel de posibles acciones concretas, en su propio ámbito de acción e influencia”.¹⁰⁷

Las interrogantes eran: ¿qué, cómo, cuándo y dónde se negoció? La propuesta fue ejecutar un ejercicio de cuatro rondas de 2 días, a iniciarse en Atlanta (EUA) sede del Centro Carter, en noviembre de 2007, y continuar con una reunión en Bogotá y otra en Quito, cerrando el ciclo con una reunión final en Atlanta en mayo de 2008. El segundo encuentro se realizó en Quito en febrero de 2008.

Esta planificación de tareas se vio ‘interrumpida’ por los sucesos de Angostura en marzo de 2008, y frente a este grave acontecimiento el Presidente del Centro Carter propone un ‘primer ejercicio de mediación’ que se lleva a cabo entre marzo y abril del mismo año. Posteriormente en abril se ejecuta el tercer encuentro del GBD en Bogotá.

Para comprender las características del proceso decisorio durante la fase de negociación es necesario destacar que el GBD Ecuador-Colombia¹⁰⁸ realizó sus actividades de

¹⁰⁷ “El Grupo Binacional de Diálogo Colombia- Ecuador (GBD) fue una iniciativa de diplomacia desde la sociedad civil, impulsada y auspiciada por el Centro Carter y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), con la finalidad de contribuir a mejorar las relaciones entre estas dos naciones mediante la promoción de una agenda positiva desde la sociedad civil”, *Ibid.*, p. V.

¹⁰⁸ GBD (2007-2009): por ECUADOR participaron: Adrián Bonilla, director FLASCO; Francisco Carrión, ex ministro de Relaciones Exteriores; Ricardo Estrada, director CORPEI; Galo Mora, asesor presidencial; Alfredo Negrete, del periódico El Comercio; Dolores Padilla, ex candidata a vicepresidenta; Gonzalo Ruiz, director de noticias de Gamavisión; Andrés Valdivieso, asesor del Ministerio de Gobierno; José Valencia, ex director de Participación Ciudadana; Grace Jaramillo, del Programa RR. II., FLACSO; Patricia Estupiñán, editora de Vistazo; y Pedro Velasco, ex alcalde de Tulcán. Por COLOMBIA participaron en el proyecto: Ricardo Ávila, director de Portafolio; Angelino Garzón, gobernador del Valle del Cauca; Claudia Gurisatti, de RCN; Antonio Navarro, gobernador de Nariño; Rafael Nieto, ex viceministro de Justicia; Socorro Ramírez, profesora Universidad Nacional de Colombia; Augusto Ramírez, ex ministro de Asuntos Exteriores; Guillermo Rivera, representante legislativo del Putumayo; Sandra Suárez, ex alta consejera presidencial para el Plan Colombia; Luz María Sierra, de la Revista Semana y Luis Carlos Villegas, presidente de la AMEC.

forma independiente, pero relacionada y en contacto directo con los dos gobiernos, por ello, desde el inicio fue del conocimiento de las cancillerías y de los Presidentes de ambos países.

Cuando se inician los diálogos, el Centro Carter y el PNUD copatrocinaron el grupo de diálogo bajo los auspicios de un acuerdo de cooperación regional firmado por la directora de la oficina regional para ALC y el presidente del Centro Carter a mediados de 2007. Las dos instituciones mencionadas apoyaron el desarrollo de las cuatro reuniones del grupo de diálogo entre 2007 y 2008. Luego, el Centro Carter junto a la Corporación Andina de Fomento (CAF) copatrocinaron otras dos reuniones del grupo en 2009.

El conflicto de Angostura significó que las tensiones aumenten entre los gobiernos, lo que conduciría a una larga crisis diplomática. Frente a ello, algunos miembros del GBD empezaron a intercambiar comunicaciones informales para evaluar la gravedad de la situación y sus posibles consecuencias.

Existe una explicación del porqué el GBD ‘posterga’ su reuniones, por la justificada desconfianza entre los dos países, sin embargo, en el contexto de la crisis diplomática, el presidente del Centro Carter se comunicó con los dos gobiernos, para evaluar la situación con cada uno de ellos y mediar en el conflicto desde el espacio creado por el GBD.

Frente a la iniciativa Carter, la concentración del poder de decisión en el presidente ecuatoriano se hace visible cuando plantea algunas directrices, como condición primordial para establecer un diálogo con el Presidente de Colombia.¹⁰⁹

Para valorar el nivel de participación e influencia de los presidentes en el proceso decisorio, se revisa la competencia y en determinados momentos la “guerra verbal” que se suscitó entre Colombia y Ecuador, y que llegó a un punto álgido cuando el presidente

¹⁰⁹ 1. Reconocerá el esfuerzo hecho por Ecuador para el control de su frontera y la lucha contra la guerrilla y el narcotráfico, 2. Ordenará no más filtración de documentos por parte de la fuerza pública colombiana de las supuestas computadoras de Reyes a la prensa [...], 3. Entregará al Gobierno del Ecuador, [...], la información contenida en los computadores apropiados por las fuerzas colombianas durante la incursión [...], 4. Se compromete a adoptar las medidas necesarias para garantizar en la frontera binacional, por parte de las fuerzas militares colombianas, el máximo control para impedir el paso de efectivos y grupos irregulares o del crimen organizado hacia Ecuador y, 5. Expresa la disposición de Colombia de reconocer eventuales daños y perjuicios a favor de familiares del ecuatoriano muerto en el bombardeo del 1 de marzo [...], The Carter Center, *óp. cit.*, p. 8.

ecuatoriano anunció que el Ecuador estaba preparando una “respuesta contundente” a Colombia.¹¹⁰

Para el Centro Carter este hecho cambió el escenario de las negociaciones, y frente a la cercanía de reuniones regionales y extrarregionales, hace una contrapropuesta al Presidente de Ecuador:

1. Acordar una “tregua de declaraciones públicas de ataque al otro país” y darle oportunidad a la gestión [...] del Centro Carter y del GBD, 2. Armar un grupo de trabajo con 2 miembros del grupo binacional, por país, y que laboren con los Vicecancilleres, para identificar [...] condiciones mínimas para el restablecimiento de relaciones, 3. (Se) presentarían estas ideas al Canciller y Presidente de Ecuador y tomarían las sugerencias de ellos y volverían [...] a Bogotá para conversar con la cancillería colombiana [...], 4. Si se aceptara lo propuesto, [...] habría una reunión con el Presidente de Colombia, [...], 5. Si autoriza el presidente colombiano, se comunicaría de inmediato a Quito y finalmente [...] el Centro Carter hablaría con ambos Presidentes para consolidar el acuerdo; y, 6. El Centro Carter brindaría apoyo al GBD y gestionaría el apoyo de la OEA o de la ONU [...].¹¹¹

Los miembros del GBD tuvieron que apuntalar su trabajo en su experiencia para la reunión con el mandatario ecuatoriano pues lograron que el Presidente –al saber que iban a conversar con su par colombiano-, les pidiera “[...] que le comuniquen su interés en resolver la situación lo más rápido posible y lograr un diálogo fructífero entre ambos presidentes para obtener los mejores beneficios para los dos pueblos”.¹¹²

Según los miembros del GBD “La reacción del Presidente colombiano al conocer el mensaje del Presidente ecuatoriano no fue positiva y la reunión se extendió por más tiempo del previsto”. En resumen, lo aprendido acerca de la situación colombiana durante las reuniones del GBD, así como los consejos de los miembros colombianos, fueron básicos para entender las preocupaciones y prioridades del Presidente y lograr un acuerdo. “Finalmente, con una pequeña modificación, Uribe aprobó el documento [...]”.¹¹³

¹¹⁰ Esta respuesta consistió en la presentación por parte de Ecuador de una demanda ante la CI de la Haya contra Colombia por las fumigaciones en la frontera, el 31 de marzo de 2008 (Enlace Ciudadano, del 29 de marzo de 2008).

¹¹¹ The Carter Center, *óp. cit.*, p. 120.

¹¹² The Carter Center, *óp. cit.*, p. 10.

¹¹³ *Ibíd.*

Los esfuerzos realizados hasta el momento, por los gobiernos y la sociedad civil, fracasaron, cuando “Lamentablemente, durante el viaje del Presidente de Ecuador a México, el Embajador colombiano (que no sabía del acuerdo) respondió a unas declaraciones del mandatario ecuatoriano, quien reiteró sus críticas al gobierno de Colombia, generándose una escalada de comunicados oficiales y declaraciones públicas agresivas que dieron por tierra con los esfuerzos emprendidos”.¹¹⁴

Finalmente, se realizó el Tercer Encuentro del GBD, en Bogotá en abril de 2008, aquí el grupo decidió en esta reunión expandir toda su influencia de manera formal, a través de una carta dirigida a ambos presidentes pidiéndoles se reanuden las relaciones diplomáticas.

En medio de estas circunstancias, se efectuó el IV Encuentro Binacional de Diálogo, en Atlanta en mayo de 2008, con la presencia del Secretario General de la OEA, el representante del PNUD, y el presidente del Centro Carter, éste último incluyó la pregunta de si el gobierno del Ecuador consideraría la posibilidad de restablecer relaciones “a nivel de Encargados de Negocios”. La respuesta fue positiva.

Se acordó que la decisión se presentaría como respuesta a un pedido del ex Presidente Carter y que habría tres comunicados públicos el 6 de junio, en la siguiente secuencia: a) el primero del Centro Carter anunciando que ambos mandatarios habían manifestado [...] su disposición para restablecer relaciones diplomáticas a nivel de Encargados de Negocios “de manera inmediata y sin precondiciones”; b) el segundo sería de Colombia, confirmando su decisión; c) el tercero sería de Ecuador confirmando también su decisión en el mismo sentido.¹¹⁵

¹¹⁴ *Ibid.*

¹¹⁵ *Ibid.*, p. 14.

El 23 de noviembre de 2009 se dio el primer paso para el restablecimiento de las relaciones diplomáticas entre Ecuador y Colombia mediante la designación de los Encargados de Negocios de los dos países en sus respectivas Embajadas.¹¹⁶

Es indudable la concentración del poder de decisión en manos de los Presidentes, porque –nuevamente- las declaraciones del Presidente de Ecuador, en Buenos Aires, en junio de 2008, provocan malestar en Colombia, y su Presidente decide suspender el trámite de intercambio de notas diplomáticas para reanudar las relaciones bilaterales. En tanto, Ecuador responde que “[...] cancelaba de forma definitiva el proceso de restablecimiento de relaciones, al menos hasta que hubiera un gobierno ‘serio’ en el vecino país”.¹¹⁷

Fue preciso crear las condiciones necesarias para regresar a la mesa de negociaciones a los Presidentes de las dos naciones, ahí jugó un papel decisivo el GBD, pero pese a ello, el Gobierno ecuatoriano se negó y desestimó cualquier esfuerzo de diálogo entre los dos gobiernos.

El 27 de junio, ante tales declaraciones, el Centro Carter presentó un informe dando por finiquitadas sus gestiones de mediación entre los gobiernos y confirmando su voluntad de continuar trabajando en el ámbito de la sociedad civil.

Al asumir J. M. Santos la Presidencia de Colombia, le dio un vuelco importante a la política exterior colombiana, mediante la reinserción del país en la región suramericana, y sobre todo por recomponer las relaciones con Ecuador y otros países vecinos.

Para ello, la Canciller designada de Colombia visitó al Presidente de Ecuador para invitarle expresamente a la posesión de Santos. Correa asistió y el Presidente de Colombia Santos le entregó “la copia espejo” de las computadoras de los guerrilleros que fueron

¹¹⁶ “Ecuador designó a Andrés Terán y el Gobierno de Colombia a Ricardo Montenegro. Los Encargados de Negocios representarán todos los intereses del Estado, en aspectos bilaterales, de comercio e inversión”, MRECI, Boletín de Prensa, No. 487, Quito, 2009.

¹¹⁷ The Carter Center, *óp. cit.*, p. 15.

halladas en el campamento de Angostura y reclamadas por Ecuador. Enseguida, los cancilleres de ambos países delinearon una hoja de ruta para retomar la agenda binacional.

La política exterior del Presidente colombiano permitió a su gobierno pasar de la silla de los acusados en el foro de la UNASUR, a recibir los aplausos de los presidentes suramericanos, y sobre todo por el anuncio del pleno restablecimiento de las relaciones diplomáticas con Ecuador en diciembre de 2010.¹¹⁸

1.2.3 Actores internacionales y su rol en la crisis¹¹⁹

Como consecuencia de los hechos de Angostura en marzo de 2008, el Consejo Permanente de la OEA se reunió el 5 de marzo, y la resolución aprobada fue: 1) condenar la incursión militar de Colombia contra territorio ecuatoriano, y 2) se convocó a la XXV Reunión de Ministros de Relaciones Exteriores para que presenten una resolución sobre el conflicto entre los dos países.

El proceso o dinámica decisoria se centra en los dos países sin descartar la intervención de otros. Cabe resaltar la participación de los presidentes latinoamericanos durante la XX Cumbre del “Grupo de Río”, en Santo Domingo, República Dominicana,¹²⁰ quienes trataron la crisis diplomática con la premura y la eficiencia requeridas para ese periodo histórico.

En tanto, Ecuador, Venezuela y Nicaragua centraron su ataques en contra de Colombia, e indirectamente, en contra de EUA. Por su parte el gobierno colombiano reforzó su estrategia de denuncias de la existencia de ciertos contactos entre las FARC y los gobiernos de Ecuador y Venezuela.

¹¹⁸ Socorro, Ramírez, “El giro de la política exterior colombiana”, revista Nueva Sociedad, Nro. 231, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung - FES, 2011, pp. 79-84

¹¹⁹ Grace Jaramillo, comp., *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia: Las relaciones Ecuador-Colombia desde el incidente de Angostura*, Quito, FLACSO, OEA, PNUD, 2009, pp. 16-31.

¹²⁰ “El 7 de marzo de 2008, en la Cumbre de Río, Colombia presentó disculpas por escrito y se comprometió a no volver a violar la soberanía de otros países”, The Carter Center, *óp. cit.*, p. 7.

Sin embargo, ambas tendencias fueron neutralizadas y se planteó que se encargue a la OEA de lograr una salida consensuada.¹²¹ En tal sentido, el Secretario General de la ONU respaldó a la OEA como la instancia adecuada para avalar la aproximación de los dos países.

En ese contexto, la resolución de la OEA pactada el 17 de marzo por los Ministros de Relaciones Exteriores, reúne, resume y explicita el sentido y alcance de la resolución del Consejo Permanente del 5 de marzo y la Declaración de la XX Reunión Cumbre del Grupo de Río del 7 de marzo, que en su parte sustancial, ratifica la vigencia plena del principio de soberanía territorial.¹²²

Así, el organismo americano desarticuló el argumento de que bajo el principio de ‘legítima defensa’ pudieran justificarse acciones militares extraterritoriales. Un hecho relevante es que EUA se reservó adscribir el artículo anterior, por considerarlo contrario a su política exterior, de tal forma que, la mayoría de cancilleres de la OEA pusieron una innegable distancia con la posición estadounidense.

Es importante comparar el punto de vista de actores decisivos, como la del Presidente venezolano, quien definió a lo ocurrido como un ‘acto de guerra’ por parte de Colombia y destacó que militarizaría su frontera. La reacción venezolana logró que el conflicto, inicial entre los dos países Ecuador-Colombia, alcanzara una magnitud regional; ya que el mismo día del ataque, el presidente Chávez definió lo ocurrido como un “acto de guerra” por parte de Colombia y anunció, que en resguardo de la integridad territorial venezolana, movilizaría tropas a la frontera.¹²³

Las reacciones de los Presidentes venezolano y ecuatoriano concentraron la atención en las siguientes semanas, porque el acto de violación del territorio de Ecuador fue planteado

¹²¹ “Declaración de los Jefes de Estado y de Gobierno del Grupo de Río sobre los acontecimientos recientes entre Ecuador y Colombia”, Santo Domingo, República Dominicana, 7 de marzo de 2008.

¹²² [...] rechaza la incursión de fuerza colombiana en Ecuador “sin conocimiento [...], ni consentimiento” del Gobierno de Quito; registra la disculpas presentadas por Colombia y su decisión de que lo acontecido no se repetirá [...]; reitera el compromiso de la región en el combate de las amenazas provenientes de “grupos irregulares o de organizaciones criminales”, y procura el ejercicio de buenos oficios para restablecer “la confianza entre las dos partes [...]”, J. Tokatlian y R. Russell, *óp. cit.*, pp. 245-246.

¹²³ C. Montufar, *óp. cit.*, p. 6.

no solo como un asunto bilateral sino como expresión de un esquema geoestratégico y geopolítico superior, en el que EUA aparece como el principal patrocinador de la política de seguridad de Colombia.

Desde las perspectiva analítica del realismo subalterno las naciones ‘periféricas’ de ALC mantienen una dependencia con los centros de poder económico mundial, en tal sentido se observa que con respecto a las relaciones con Colombia/EUA, el Ecuador -debido a su dependencia comercial y económica-, ha colaborado en temas de seguridad (lucha contra el narcotráfico) y esto se ha realizado a través de acuerdo bilaterales e instrumentos multilaterales.¹²⁴

Como resultado de la ruptura de relaciones Ecuador-Colombia, Nicaragua, miembro del ALBA y con procesos internacionales en trámite frente a Colombia, decidió también romper relaciones con ese país. De esta manera, Ecuador, Nicaragua, Venezuela y, en menor medida Argentina, configuraron un bloque continental de rechazo al ataque colombiano con respaldo estadounidense, y se conversó de la necesidad de eliminar la doctrina de los ‘ataques anticipados’ en la región y de modificar las agendas de seguridad regional.

En suma, en 2010 la CIDH tomó una decisión histórica al admitir la denuncia de Ecuador contra Colombia. Es decir, la Comisión se declaró ‘competente’ para examinar la demanda de Ecuador, presentada en junio de 2009 por la muerte de un ecuatoriano en Angostura, en marzo de 2008, donde murieron 26 personas, entre ellas ‘Reyes’, Franklin Aisalla de Ecuador y cuatro estudiantes mexicanos.

¹²⁴ K. Barreiro, *óp. cit.*, p. 253.

Sin embargo, no podemos dejar de mencionar que las otras víctimas del bombardeo al campamento guerrillero en la selva ecuatoriana, después de cinco años, todavía no han obtenido ni justicia ni sanción para los involucrados.¹²⁵

2. ESTRUCTURA Y PROCESO DECISORIO: LAS NEGOCIACIONES CON LA UNION EUROPEA - UE

Desde la perspectiva analítica del realismo subalterno las naciones ‘periféricas’ mantienen una dependencia con los ‘centros’ de poder económico internacional, en este sentido se aprecia que las relaciones con la UE han sido históricamente asimétricas, principalmente, en materia comercial, por lo que se plantea un cambio de paradigma, en el sentido de establecer relaciones de mutuo beneficio para las partes.

En este sentido, podemos anotar que durante la última década, las dos regiones (ALC-UE) han colaborado y cooperado en foros birregionales, bilaterales, multilaterales y sectoriales en un abanico de temas y aspectos. En la actualidad la UE es el segundo socio comercial más importante para ALC y el mayor inversor en la región.¹²⁶

2.1 Estructura decisoria: las negociaciones con la UE¹²⁷

El Ecuador, como la mayoría de los países latinoamericanos y del Caribe, ha estado muy ligado al continente europeo por lazos históricos y culturales. Estos vínculos han basado la política mantenida por la UE y por las naciones de ALC para la profundización de las relaciones intrarregionales.

El Ecuador, al igual que los demás países miembros de la Comunidad Andina, venía proponiendo desde los años 90 la necesidad de estrechar las relaciones con la UE. La decisión

¹²⁵ Para mayor información ver el texto “Sucumbíos, historia de una infamia” escrito por Alvaro González (padre de una de las víctimas de Angostura), junto con cuatro profesores de la Universidad de Chapingo (México).

¹²⁶ Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales*, Bruselas, 2009, p. 2.

¹²⁷ Para conocer los antecedentes de la negociación con la UE podemos revisar algunos artículos publicados en los siguientes números de la Revista AFESE de la Cancillería ecuatoriana: Nos. 23, 28, 29, 30, 32, 35, 36, 36, 37 y 43, “*El diálogo político UE-CAN: Oportunidades para consolidar la integración andina y sus relaciones con el TLC con USA*”, Santiago García, pp. 145-155; José Antonio Guerrero Arroyo, *Cuerpo de Gestión de la Administración Civil del Estado*, Temario Volumen II, Turno Libre, la Unión Europea, Sevilla, 2010, pp. 13-277; Michel Leví, “El proceso de integración de la UE: más allá de la normativa económica”, en *Derecho Económico Internacional*, vol. 26, Quito, UASB / CEN, 2006, pp. 63-79.

tomada en 1990 por la entonces Comunidad Europea de suprimir los aranceles aduaneros para el acceso de las exportaciones de Bolivia, Colombia, Perú y Ecuador al mercado europeo, se trató “[...] de una medida que en realidad no tuvo precedentes en la región y que, en los hechos, implicó el inicio de una política comercial diferenciada respecto de los países latinoamericanos [...]”.¹²⁸

[...] desde los años 90’, se ha desarrollado una red de acuerdos de liberalización comercial a nivel global que se conoce como *spaghetti bowl*. Fue EUA quien inició esta estrategia con los TLC que recibieron el rechazo de la opinión pública de los países en desarrollo, por los efectos nocivos que causaría en los mismos, Ecuador no fue la excepción. La UE asumió la misma estrategia a través de etiquetas mejor diseñadas, como Acuerdos de Asociación, para los que incorporó algunos elementos de diálogo político y de cooperación.¹²⁹

Las negociaciones se iniciaron con muchas expectativas de lado de ambos bloques y fue la UE la que decidió iniciarlas, bajo la condición de que se realizarán en forma conjunta.¹³⁰ Es precisamente durante IV Cumbre ALC-UE realizada en 2006,¹³¹ que se aprobó un mandato para iniciar negociaciones.¹³²

Es a partir de junio de 2007 que en Tarija-Bolivia, la Comunidad Andina (Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) y la Comisión Europea dan inicio a las negociaciones de un Acuerdo de Asociación, que en teoría también incluían los componentes de diálogo político y de cooperación.¹³³

Sin embargo, la poca disposición de la UE a considerar un “Trato Especial y Diferenciado” para los países de menor desarrollo (Bolivia y Ecuador), llevó a una

¹²⁸ Alberto Van Klaveren, “Las relaciones políticas europeo latinoamericanas. La necesidad de una sintonía más fina”, revista Nueva Sociedad, No. 189, FES, 2004, p. 64.

¹²⁹ Ramiro Hidalgo, *op. cit.*, p. 132.

¹³⁰ Adriana Alvear y Grace Jaramillo, “Negociaciones CAN-UE: la integración se cayó del barco”, en La Tendencia: revista de análisis político, No. 9, Quito, FLACSO-Ecuador, 2009, p. 28.

¹³¹ Con respecto a las Cumbres UE-ALC revisar los textos de: Michel Leví, “El diálogo político como pilar de las relaciones entre la UE y ALC: reflexiones sobre su desarrollo y contenido”, en OASIS: revista del Observatorio de análisis de los sistemas internacionales, No. 12, Bogotá, CIPE / Universidad Externado de Colombia, 2006/07, pp. 489-490; y, de la Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales*, Bruselas, 2009, p. 3-4.

¹³² La política comercial de la UE se basa en la búsqueda de mercados para sus bienes, servicios e inversiones, a través de la promoción del libre comercio. Así lo expresaron en su Estrategia Europa Global de 2008, y lo han reafirmado en su política comercial lanzada en noviembre de 2010. Benita Ferrero, “La Asociación Estratégica ALC-UE: cambio de paradigmas y oportunidades para el Ecuador”, conferencia magistral dictada en la UASB-Ecuador, el 23 de octubre de 2013, en <http://www.youtube.com/watch>.

¹³³ Al respecto analizar los textos de: Hugo Jácome, edit., *El retorno de las carabelas: Acuerdo Comercial Multipartes entre Ecuador y la Unión Europea*, Quito, FLACSO-Ecuador, 2012, pp. 10; y, Santiago García, “El diálogo UE-CAN”, en revista Comentario Internacional, No. 6, Quito, UASB, 2005-2006, pp. 199-203.

desintegración de la negociación en bloque y dio paso a una negociación de un Acuerdo Comercial Multipartes – ACM.

Han transcurrido siete años, y hasta el primer trimestre de 2013, tal posibilidad era incierta. Entonces la pregunta a realizarse es: ¿a qué se debe la demora en concretar esta negociación?:

Primero, porque hay sectores al interior del Gobierno y de la sociedad civil ecuatoriana que consideran que un acuerdo comercial en las condiciones que plantea la UE no puede ser beneficioso para la parte menos desarrollada y más pequeña, es decir, para el Ecuador.

Y, segundo, porque las negociaciones entre la CAN y la UE se interrumpieron en junio de 2008, y Colombia y Perú optaron por las negociaciones de forma bilateral, en tanto, Ecuador decidió continuar participando en el proceso, que dio un giro y avanzó como un Acuerdo Comercial Multipartes, y Bolivia prefirió retirarse del mismo.

Ecuador continuó abierto al diálogo, pero en julio de 2009 resolvió suspender su participación en las negociaciones por las disputa del banano con la UE en la OMC. Tras solucionarse el conflicto, con el Acuerdo de Ginebra (pactado en diciembre de 2009, y suscrito el 31 de mayo de 2010), el Ecuador en febrero de 2010 resolvió regresar a la mesa de negociaciones con la UE

2.1.1 Actores gubernamentales nacionales

El actor central en la toma de decisiones, relacionada con la reanudación de las negociaciones Ecuador-UE, es el Presidente de la República, quien además actúa como “última instancia de decisión”, ya que la disposición presidencial de retornar a la mesa de

negociaciones del ACM fue comunicada oficialmente a las autoridades europeas, en febrero de 2010.¹³⁴

Se convino efectuar un ejercicio de evaluación detallado y conjunto, para así determinar el alcance de los compromisos que se podían asumir de lado y lado.

Se han ejecutado cuatro reuniones de evaluación conjunta, en Quito, en junio de 2010 y en Bruselas en octubre del mismo año; en septiembre de 2011 y en mayo de 2012. En todas las reuniones se intercambiaron criterios para que las negociaciones busquen un acuerdo comercial que sirva para el desarrollo del país.

En ese sentido, si bien existe el entendimiento de que el ACM constituye un instrumento único enmarcado en la normativa de la OMC,¹³⁵ éste deberá contemplar diferencias específicas para nuestro país.

Luego de un amplio diálogo, se precisaron y aclararon varias de las inquietudes europeas. En la última reunión culminó el proceso de análisis técnico-jurídico del que se desprende que, para reiniciar las negociaciones, el gobierno ecuatoriano debe adoptar decisiones políticas que permitan la aceptación de compromisos en materia de compras públicas (transitoriedad de ciertas concesiones especiales a favor del Ecuador) y de servicios (cumplimiento de la excepcionalidad para la prestación de servicios públicos en sectores estratégicos por parte del sector privado).¹³⁶

El informe de mayo de 2012, fue presentado al Canciller y a los Ministros del área económica, de sectores estratégicos, de la producción, de agricultura y de Senplades, en la que se acordó la preparación de escenarios para determinar lo que se ganaría con el Acuerdo y lo que se perdería sin la suscripción del mismo, tomando en consideración que el sistema de

¹³⁴ “El Ecuador y la UE retoman diálogos para decidir retornar a las negociaciones”, María A. Terán, *El conflicto bananero entre la UE y Ecuador, y su relación con la negociación para concretar un acuerdo*, Quito, Tesis de Maestría / UASB, 2012, pp. 88-91.

¹³⁵ “En el ámbito comercial, la UE había abandonado el interregionalismo, primando las negociaciones en el seno de la OMC”, José Antonio Sanahuja, “Un diálogo estructurado y plural. La dimensión institucional de las relaciones UE-ALC”, revista Nueva Sociedad, Nro. 189, Buenos Aires, FES, 2004, p. 94.

¹³⁶ Mentor Villagómez, “El reinicio de las negociaciones Ecuador-UE”, entrevista realizada al ex Jefe Negociador del equipo ecuatoriano, Quito, MRECI, marzo de 2013.

acceso preferente al mercado europeo (SGP+) para productos ecuatorianos, vencía el 31 de diciembre de 2013.

Actualmente el Ecuador se beneficia del acceso preferencial a la UE a través del Sistema Generalizado de Preferencias Plus (SGP+), por el cual la UE permite el acceso preferencial a su mercado a países en desarrollo. El Parlamento y el Consejo Europeo aprobaron en diciembre de 2013 la extensión del SGP plus, el mismo que beneficiará al Ecuador hasta el 31 de diciembre de 2014.¹³⁷

En torno al tema de las negociaciones internacionales, la Cancillería ecuatoriana ha elaborado un estudio de factibilidad a nivel interno para determinar las ventajas y/o desventajas de la negociación, de lo que se denomina un Acuerdo Comercial para el Desarrollo (ACD).¹³⁸

Sin embargo, el ‘actor decisivo’, en este caso el Presidente de la República ha puesto en evidencia que dentro de su equipo de gobierno hay dos corrientes de pensamiento con respecto al acuerdo comercial con la UE, unos apuestan a que será beneficioso para el país, y otros que consideran que una negociación asimétrica será perjudicial para Ecuador.

Como observamos y dado el carácter centralizado de la toma de decisiones en la Presidencia de la República, la estructura decisora se integra con organismos y dependencias del poder ejecutivo. En las negociaciones con la UE la conducción del proceso –en un primer momento- fue delegada al Ministerio de Relaciones Exteriores y al Equipo Negociador, designado mediante Resolución No. 392, expedido por el Consejo de Comercio Exterior e Inversiones – COMEXI (*hoy COMEX*), con fecha 21 de agosto de 2007.

¹³⁷ “El SGP plus, mecanismo que permite el ingreso de productos a la UE con preferencias arancelarias, [...] se extendió hasta diciembre del 2014, una vez que en Bruselas la CCIPE lo aprobó, [...]. El gobierno ecuatoriano presentó en marzo su expediente para conseguir los beneficios de las preferencias arancelarias y la CE lo consideró elegible [...]”, Mauro Mariani, “Beneficio arancelario SGP plus pasa la primera prueba”, en El Universo, Guayaquil, 6 de noviembre de 2013, p. 3. Ministerio de Comercio Exterior, “Ecuador continuará recibiendo preferencias arancelarias SGP+ en el 2014”, Boletín Informativo No. 1, Dirección de Comunicación, 7 de noviembre de 2013, p.1.

¹³⁸ Registro Oficial No. 651, 1 de marzo de 2012. Resolución No. 39 del COMEX. Se aprueba el proyecto de Acuerdo de Comercio para el Desarrollo, y sus lineamientos, a fin de que sea utilizado por los negociadores ecuatorianos como marco referencial, en los diversos procesos de negociación internacional que emprenda Ecuador, en <http://decretos.cege.gob.ec/decretos/>. Anexo No. 3.- Consideraciones para la definición de una Política de Comercio Exterior (ACD).

Adicionalmente, varios organismos gubernamentales se integran también al equipo negociador, así como, representantes del sector privado en calidad de asesores por temas específicos. Debemos señalar que determinados grupos de poder económico, a través de sus gremios, logran intervenir en el proceso de negociación por su experiencia en temas de comercio exterior.

A saber, más adelante veremos en detalle que en el 2013 la conducción de la reanudación de las negociaciones con la UE ha sido delegada a la Vicepresidencia de la República y al Ministerio de Comercio Exterior, el mismo que ha conformado un nuevo equipo negociador. En Ecuador en el tema de las negociaciones comerciales han participado tanto organismos gubernamentales como privados.¹³⁹

La forma en que se construye la agenda comercial -en la que participan variados actores estatales-, conlleva a que la política exterior comercial de Ecuador no esté bien definida y que se produzcan conflictos al interior del Ejecutivo. Así lo reconoce el propio Presidente al manifestar: “[...] que entre sus colaboradores no había una posición única respecto al acuerdo comercial con la UE, puesto que algunos se oponían por considerar que sólo había cabida para negociar bajo el modelo TLC”.¹⁴⁰

Tal situación devino en posiciones contrarias dentro del ejecutivo entre sectores identificados con el librecambismo tradicional, y aquellos sectores gubernamentales alineados al enfoque del marco de la Constitución, PNBV y ACD.¹⁴¹ Por ejemplo, los desacuerdos entre

¹³⁹ “Tal es el caso del: “Ministerio de Relaciones Exteriores, MCPEC, MIPRO, MAGAP, Ministerio de Finanzas, MCPE, SENAE, BCE, el Consejo Nacional de la Marina Mercante y Puertos, Consejo Nacional de Aviación Civil [...], y de actores privados por medio de las Federaciones y Cámara de Comercio, Industrias y Producción [...]”, Adrian Bonilla, “El discurso de la seguridad nacional y la guerra de las drogas”, en AFESE: revista del Servicio Exterior Ecuatoriano, No. 40, Quito, 2004, p. 22.

¹⁴⁰ “[...] los tratados de libre comercio en nuestra opinión no son una salida para el desarrollo del país, estamos muy de acuerdo con el comercio internacional, hay que hacerlo pero no a cualquier costo, [...] los TLC [...] pueden destruir la economía nacional, nosotros estamos creando otras condiciones [...], no solamente nos oponemos a las cosas, creamos cosas”, Ricardo Patiño, “La inserción del Ecuador en la Economía Mundial: Hacia un Nuevo Relacionamento con el Capital Internacional”, conferencia presentada en la Universidad de Guayaquil, 25 de octubre de 2013, p. 32.

Rafael Correa, “Gobierno espera ‘flexibilidad’ de la UE”, en Diario La Hora, Quito, 7 de octubre de 2013, p. B6.

¹⁴¹ Isabel Estévez, *¿Hacia dónde va la Política Comercial Ecuatoriana? Nuevos elementos normativos en el ámbito comercial y sus implicaciones para el Acuerdo Comercial Multipartes*, Quito, Editorial IAEN / Cuaderno de Política Pública No. 1, 2012, p. 39.

la Cancillería que plantea privilegiar el ingreso del Ecuador al Mercosur, y el Ministerio de Comercio Exterior (MCE) que propone priorizar la suscripción de un ACM con la UE.¹⁴²

Como señalamos, en primera instancia, a la Cancillería le correspondió la jefatura del equipo negociador, por tanto, la delegación y la potestad que a nombre y en representación del Ecuador, negocie y acuerde compromisos con la UE. Esto no significó que el Equipo Negociador se convierta en la última unidad de decisión, ya que todas las disposiciones son consultadas con el Canciller y sobre todo con el Presidente de la República, y así se lo menciona:

El tema de las negociaciones [...] ha sido discutido por el Gobierno [...] y, al menos [...] en cuatro ocasiones con la presencia del Presidente quien ha mantenido la decisión de continuar este proceso y buscar un acuerdo comercial para el desarrollo que permita la inserción inteligente del país en los mercados internacionales, especialmente el de la UE [...].¹⁴³

El equipo que llevaba adelante la negociación con la UE -siguiendo con la línea de la estructura decisoria-, informa periódicamente al Presidente de la República. Así, en una reunión realizada a finales del 2011, se presentó para consideración y decisión del Presidente un 'resumen' de los últimos acontecimientos en torno a las negociaciones comerciales con la UE.¹⁴⁴

¹⁴² En este punto cabe señalar que "Los sectores productivos exportadores, que constituyen poderosos grupos de poder, no están de acuerdo con establecer relaciones comerciales más profundas con América del Sur porque estos países de acuerdo a su criterio son más competitivos, por lo que su interés es más bien mantener los acuerdos que ya existen especialmente de acceso a mercados", M. Chiriboga, *óp. cit.*, p. 3.

¹⁴³ Mentor Villagómez, "Acuerdo Comercial Multipartes Ecuador-Unión Europea", en AFESE: revista del Servicio Exterior Ecuatoriano, No. 56, Quito, 2012, pp. 11-14.

¹⁴⁴ El 9 de septiembre se realizó la tercera reunión de evaluación con la UE, para clarificar varios asuntos en materia de Compras Públicas, Servicios y EPS-Economía Popular y Solidaria. Con respecto al primer punto "La UE indicó que tenía ciertas dificultades con este mecanismo [...]", frente a ello la disposición presidencial fue: "Debe haber ventajas claras para las compras públicas nacionales y ello no debería preocuparle a la UE pues una empresa europea difícilmente podrá ser desplazada por una empresa nacional o sus proveedores". En relación al segundo punto "La UE solicita al Ecuador considerar la posibilidad de asumir compromiso en el ámbito de sectores estratégicos y, en particular, si le es posible mantener las condiciones actuales existentes de acceso al mercado y trato nacional para los presentadores europeos de servicios de telecomunicaciones", en respuesta la instrucción del Presidente fue: "El mercado ecuatoriano está abierto a la participación de empresas extranjeras, tanto que una empresa europea presta servicios de telecomunicación. Se informará a la UE de este particular, tema que no le debería preocupar pues la competencia de las empresas del Estado es ínfima frente a empresas privadas nacionales y aún más frente a extranjeras". En torno al tercer punto "La UE no objeta ese margen de preferencias (el tratamiento especial que el Estado ecuatoriano brinda a la EPS) pero solicita que el Ecuador determine los límites de los actores de la economía popular y solidaria". La instrucción del Presidente fue: "Los actores de la economía popular y solidaria deberán gozar de igual protección que las MIPYMES", Acta de la reunión del 15 de diciembre de 2011, MRECI.

Según esta Acta, en el Acuerdo Comercial a negociar y suscribirse con la UE quien tiene la última palabra es el Presidente, como “unidad última de decisión” en la estructura decisoria.¹⁴⁵

Siguiendo las dimensiones analíticas de Roberto Russell, la estructura decisoria es aquella integrada por actores domésticos o internos que tienen la capacidad de comprometer los recursos de la sociedad de un país.

En el caso específico de las negociaciones con la UE, el Presidente en el 2013 mediante decreto ejecutivo ha delegado el manejo de los sectores estratégicos y de las negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales a la Vicepresidencia y al Ministerio de Comercio Exterior, quien asume una posición central en las negociaciones comerciales de Ecuador y estará al frente del equipo negociador, en coordinación con el equipo económico de los ministerios afines, y con grupos locales y regionales de interés¹⁴⁶ para la concreción de los acuerdos comerciales con la UE.

En este sentido, los grupos económicos de élite importadores y exportadores, a través del manejo del discurso mediático sobre la importancia de la suscripción del acuerdo con la UE para el comercio y la economía del Ecuador, han conseguido influenciar en las decisiones estatales, tanto a nivel de reuniones gubernamentales y mediante declaraciones en la prensa, destacando que “[...] hay que defender la oferta exportable, el empleo y el ingreso de divisas [...]. La sociedad en general va a aceptar el acuerdo. En una economía dolarizada hay que impulsar la exportación, los ingresos de más de USD 2.500 millones al año”.¹⁴⁷

Teniendo en cuenta las relaciones de poder reales, podemos considerar cómo los discursos de los grupos históricamente dominantes en la toma de decisiones en política

¹⁴⁵ Anexo No. 4.- Acuerdo Comercial Multipartes Ecuador - Unión Europea

¹⁴⁶ Estos grupos son organizaciones que representan una gran variedad de intereses, públicos o privados, colectivo o sectoriales, como los grupos laborales, empresariales, de consumidores, sociales, comunitarios, ciudadanos, ambientales o de profesionales.

¹⁴⁷ Felipe Ribadeneira, Presidente de FEDEXPOR, “No será fácil sellar el acuerdo comercial con la UE”, en El Comercio, Quito, 1 de septiembre de 2013, p. A-9.

exterior en Ecuador, concuerdan con los intereses del bloque de la UE.¹⁴⁸ En fin, la intervención directa de los agentes privados resulta de importancia ~~relativa~~ ya que estos influyen de alguna manera en las decisiones sobre las acciones en política exterior de los actores gubernamentales ecuatorianos y europeos.

2.2 Proceso o dinámica decisoria: las negociaciones con la UE

Como se menciona, es a partir de junio de 2007 que se inician las negociaciones de un Acuerdo de Asociación -entre la Comunidad Andina y la Comisión Europea-, con énfasis en el tema de comercio.¹⁴⁹

Entre los principios generales que debían regir las negociaciones -de conformidad con la Decisión 667 de la Comunidad Andina, del 8 de junio de 2007-, estaban:

1) Que la CAN deja en libertad a su miembros para que negocien individualmente con la UE, con la condición de que no se quebrante la normativa comunitaria andina, y 2) el reconocimiento de las asimetrías entre la UE y la CAN, así como entre los países andinos; para lo cual se debía asegurar un Trato Especial y Diferenciado (TED) a favor de la CAN, con especial acento en Ecuador y Bolivia por su condición de países de menor desarrollo relativo. Además del TED en cada una de las mesas de negociación se incluyó una Mesa de Asimetrías.¹⁵⁰

Durante las dos primeras rondas, Bolivia presentó propuestas para asegurar un TED alternativo que les permitiera mejores condiciones en el Acuerdo. Ecuador, por su parte, acompañó las posiciones de Colombia y Perú de un TED tradicional. En la Tercera Ronda la posición ecuatoriana cambió radicalmente. Colombia y Perú solicitaron entonces a la UE negociaciones bilaterales.¹⁵¹

¹⁴⁸ Al respecto F. Ribadeneira plantea: “Estamos a la puerta de reiniciar la negociación con la UE y sellar un acuerdo. Este bloque sería un padrino importante. Uno que respeta las propuestas de Ecuador. A EE.UU. podríamos presentarle el documento firmado y proponerles alcanzar un acuerdo con una base similar”, *Ibid.*

En tal virtud, llama la atención que la posición de cierto sector gubernamental coincida con la posición de los grupos de poder hegemónicos que apoyan constantemente la negociación de un TLC.

¹⁴⁹ “Memorando de Entendimiento entre la Comisión Europea y Ecuador relativo al programa indicativo para el periodo 2007-2013” suscrito el 23 de mayo de 2007, por la Comisión Europea el Sr. Adrianus Koetsenruijter, Embajador Jefe de la Delegación de la CE para Colombia y Ecuador; y la Dra. María Fernanda Espinoza, Ministra de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, por el Gobierno Ecuatoriano”, en http://eeas.europa.eu/delegations/ecuador/documents/eu_ecuador/pol_eu-ecuador_003_es.pdf.

¹⁵⁰ Decisión 667, Marco General para las negociaciones del Acuerdo de Asociación entre la comunidad andina y la Unión Europea, Lima, 8 de junio de 2007, en <http://www.sice.oas.org/trade/junac/Decisiones/DEC667s.pdf>

¹⁵¹ “En el caso de la Comunidad Andina (CAN), un intento de celebrar un Acuerdo de Asociación región a región fracasó. No obstante, a petición de varios países andinos, la UE les ofreció la oportunidad de celebrar un acuerdo comercial con una perspectiva regional, así como la posibilidad de ampliar el Acuerdo Político y de Cooperación de 2003”, Comisión de las Comunidades Europeas, *La Unión Europea y América Latina...*, p. 5.

La UE pese a conocer las implicaciones que aquello tendría en la integración andina, estuvo de acuerdo y dio paso a la negociación de lo que se denominó un Acuerdo Comercial Multipartes.¹⁵² Por tanto, y considerando las teorías constructivista y crítica, el cambio está presente frecuentemente en las acciones e ideas, de esta manera se aprecia una transformación en la política de la UE, es decir, lo que comenzó como una negociación bloque a bloque, terminó como una negociación bilateral.¹⁵³

Esta nueva modalidad de Acuerdo, se estipulaba que la UE avanzaría con aquellos países andinos que estuviesen listos para negociar de manera inmediata los temas y formatos propuestos por los europeos, y aquellos que no lo estuvieran, tendrían la puerta abierta para ‘sumarse’ a lo acordado. Colombia y Perú aceptaron de inmediato. Bolivia, coherente con lo planteado anteriormente, rechazó esa modalidad e interpuso una demanda ante el Tribunal de Justicia de la CAN.¹⁵⁴

Ecuador nuevamente participó en las negociaciones de ese Acuerdo, hasta que por decisión presidencial resolvió, el 17 de julio de 2009, retirarse de las negociaciones mientras no se solucionaran algunos temas sensibles y prioritarios.

Ahora bien, al producirse un cambio de autoridades en la Cancillería (2010), el gobierno ecuatoriano reinicia las negociaciones con la UE, en enero de 2012, condicionándolo a que si bien el Ecuador tiene la voluntad política no firmará un TLC como el de Perú y Colombia, además se indicó que no solo le interesa el ámbito comercial sino también el de

¹⁵² “El Acuerdo Multipartes tiene una estructura muy similar a los TLC promovidos por EUA [...], que han sido criticados desde amplios sectores de la sociedad civil y de la academia”, Hugo Jácome, edit., *El retorno de las carabelas...*, p. 8.

¹⁵³ “El Consejo de la UE adoptó una decisión que modificó el mandato de autorización de la Comisión para negociar un Acuerdo de Asociación con la CAN y sus países miembros, con la posibilidad de hacerlo de forma bilateral, etapa que comenzó en Bogotá en febrero de 2009 (Consejo Unión Europea 2009, 23)”, Michel Leví, *Ecuador-Unión Europea: lógicas de una negociación inconclusa*, Quito, FES/ILDIS, 2013, p. 5.

¹⁵⁴ Al respecto podemos revisar el libro de Francisco Pareja Cucalón, *La dimensión social de la integración andina*, Quito, UASB, 2013, pp. 1-24.

política y cooperación, y que se ajusten a la visión del gobierno favorable a acuerdos de desarrollo y no de libre comercio.¹⁵⁵

Fue precisamente en abril de 2013, durante la visita del Presidente a Alemania, que se anunció la intención ecuatoriana de volver a las mesa de negociaciones. Se han dado los primeros pasos, y para ello, se ha realizado un primer diálogo el 8 y 9 de julio en Bruselas, cuyos resultados devienen en que la UE aprobó el inicio de las negociaciones con el país para lograr un acuerdo comercial.¹⁵⁶

El ministro de Comercio Exterior puntualizó que tras la aprobación de la UE, se retomarán formalmente las conversaciones y precisó que espera se concreten las negociaciones y se firmen los acuerdos en el I o II trimestre del 2014.¹⁵⁷ El Ecuador espera que el acuerdo comercial le convenga y sobre todo sea compatible con la Constitución vigente.¹⁵⁸

Sin embargo, existe un primer inconveniente, puesto que la UE ha manifestado que está abierta a negociar, pero dentro del marco del TLC suscrito con Colombia y Perú.¹⁵⁹ En tanto que Ecuador propone que se debe llegar a firmar un ACD,¹⁶⁰ para contar con una opción diferente para establecer relaciones económicas con el conjunto de países, es decir, dialogar

¹⁵⁵ Al respecto Joseph Stiglitz aseguraba que los TLC son acuerdos de una sola vía, porque: “todo el poder del lado de EUA y éste usa ese poder no de una manera justa, para promover un acuerdo comercial justo, sino uno que solo sirva para sus intereses”, Hugo Jácome, “A las puertas del abismo: las implicaciones del TLC para Ecuador:”, en Iconos: revista de ciencias sociales, No. 20, Quito, FLACSO-Ecuador, 2004, pp. 6-13.

¹⁵⁶ “El 8-9 de julio, el Ministro de Comercio Exterior, acompañado por una delegación gubernamental multisectorial, desarrolló una agenda de trabajo en Bruselas que incluyó reuniones con el Comisario de Comercio de la Unión Europea, Karl de Gucht, y con el Director General Adjunto de la UE, Joao Aguiar, quien tiene responsabilidad sobre las negociaciones comerciales europeas, con el objetivo de gestionar el reinicio de las negociaciones comerciales entre ese bloque y el Ecuador [...]”, Francisco Rivadeneira, Ministro de Comercio Exterior.

¹⁵⁷ “Correa quiere el acuerdo comercial con la UE en el primer trimestre de 2014”, Agencia EFE / msn.noticias, París, 8 de noviembre de 2013, en http://noticias.latam.msn.com/xl/latinoamerica/ecuador/articulo_efe.

“El Ministro de Comercio Exterior de Ecuador, Francisco Rivadeneira, mantuvo una reunión de trabajo con el Jefe Negociador de la UE, Karel De Gucht, para evaluar las posibilidades de la suscripción de las negociaciones con la UE, hasta finales de abril o mayo de 2014”, del Ministerio de Comercio Exterior, Boletín de Prensa s/n, 12 de noviembre de 2013, p. 2.

“La primera ronda de negociaciones entre Ecuador-UE se efectuará del 13 al 17 de febrero de 2014, en Bruselas, con el objetivo de llegar a un acuerdo comercial [...], siguiendo con la hoja de ruta establecida, la segunda reunión tendrá lugar en febrero en Quito, para que en marzo o abril de 2014 se cierre el acuerdo”, Eduardo Egas Peña, “Del 13 al 17 de enero será la primera ronda con la UE”, en El Telégrafo, 2 de diciembre de 2013, p. 5.

¹⁵⁸ “El Ministro enfatizó que estamos negociando un mejor Acuerdo [...], porque somos un país de menor desarrollo relativo y tenemos una economía dolarizada, por lo que necesitamos un trato especial y diferenciado”, entrevista al Ministro de Comercio Exterior de Ecuador, Agencia de noticias EFE, el 15 de enero de 2014.

¹⁵⁹ Al respecto el Presidente ha manifestado: “[...] que su decisión se basaba en un estudio de la ONU que afirmaba que en cualquier situación el sector agrario del Ecuador perdería con la firma de un TLC con EE.UU.”

¹⁶⁰ “Nosotros no estamos de acuerdo con los TLC, hemos hecho un formato que lo hemos llamado ACD, Acuerdos Comerciales para el Desarrollo, que nos sirve para las negociaciones internacionales [...]”, R. Patiño, “La inserción del Ecuador...”, p. 33.

en torno a un acuerdo comercial con objetivos y estructura diferentes, por tanto, sobre la base de lo que se establece en la Constitución y en el PNBV 2013-2017.¹⁶¹

Además de lo complicado en las negociaciones del acceso al mercado de bienes agrícolas e industriales, muchos otros temas son de difícil acuerdo debido a los intereses europeos, plasmados en su política de comercio e inversiones, especialmente en servicios, propiedad intelectual, compras públicas e inversiones.¹⁶²

En este contexto, para alcanzar los objetivos que constan en el PNBV el Ecuador ha planteado “[...] que los países sólo podrán beneficiarse del comercio internacional una vez que hayan definido una adecuada estrategia doméstica de acumulación [...]”, es decir, que la articulación en la economía internacional sea funcional a esa estrategia lo cual permitirá su evolución y sustentabilidad, porque la “[...] integración implica mucho más que simplemente reducir barreras arancelarias y no arancelarias al comercio [...]”,¹⁶³ en que los negociadores se pregunten cómo logramos que los países crezcan lejos de la pobreza en lugar de preguntar cómo maximizar el comercio y acceso a los mercados.

Por tanto, frente a los TLC que tradicionalmente se suscriben en el marco de la OMC, y que “[...] perpetúan el modelo primario extractivo exportador que condena a los países de menor desarrollo relativo a ser proveedores de materias primas y comparadores de bienes [...]”,¹⁶⁴ se debe promover la inserción inteligente y estratégica sustentada en un apertura selectiva, desde una perspectiva de complementariedad y cooperación entre las partes.¹⁶⁵

¹⁶¹ [...] el Comité de Comercio Exterior e Inversiones (COMEXI) expidió en 2012 un proyecto de Acuerdo de Comercio para el Desarrollo (ACD) y sus lineamientos, con el objeto que los negociadores ecuatorianos lo utilicen como marco referencial en los procesos de negociación internacional del Ecuador [...]. M. Leví, *Ecuador-Unión Europea*:..., p. 7.

¹⁶² Examinar el documento Europa Global (2006) en el cual “La UE traza su estrategia de competitividad comercial y de inversiones a nivel mundial, con lo que busca favorecer a sus corporaciones mediante la suscripción de TLC con la mayor cantidad de países y regiones del mundo”, Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 4 de octubre de 2006, *Una Europa global: competir en el mundo*, 2006, en http://europa.eu/legislation_summaries/external_trade/r11022_es.htm. M. Leví, *Ecuador-Unión Europea*:..., pp. 9, 10 y 11.

¹⁶³ MRECI, “*Consideraciones conceptuales*...”, p. 1.

¹⁶⁴ Eduardo Delgado, “TLC: los buitres contraatacan”, en *Comentario Internacional: revista de política exterior*, No. 6, Quito, UASB, 2005-2006, pp. 74-83.

¹⁶⁵ “El gobierno ecuatoriano con respecto a la política comercial coloca en una posición privilegiada, [...] la integración política y económica, la diversificación de mercados y productos de exportación, así como el apoyo de la producción en especial de la pequeña y

Lo cierto es que desde el punto de vista del proceso o dinámica decisoria, podemos inferir que si existen divergencias estratégicas de concepto entre la UE y Ecuador, con relación a la conveniencia y la forma de negociar. La propuesta que la UE tiene para Ecuador ha variado en algunos elementos como plazos de implementación y otros cambios cosméticos. Sin embargo, la esencia no se ha transformado, pues la política europea en esta materia es clara. Las posibilidades de llegar a un auténtico ACD con la UE, basado en la complementariedad y no en la competencia, son difíciles pero no imposibles.¹⁶⁶

En este sentido cabe preguntarnos: ¿es posible que la UE ceda en las negociaciones con el Ecuador aspectos que no han cedido con otros países de la región? Creemos que no, pues su estrategia de expansión comercial está ya delineada.¹⁶⁷

Con el reinicio de las negociaciones Ecuador-UE, la dinámica decisoria se traslada a la sede de la Comisión Europea (Bruselas) y los criterios ordenadores del proceso son los procedimientos y actividades que tienen que cumplir ambas partes involucradas, esto es, la presentación de una respuesta oficial a las diferencias que existen con la UE en torno a temas sensibles como compras públicas, servicios y eliminación de aranceles.¹⁶⁸

El acuerdo comercial que se va a suscribir con la UE, para este bloque no tiene mayor significancia debido a la poca relevancia que tienen para su economía las exportaciones ecuatorianas, sin embargo para nuestro país y para su comercio exterior el ACD¹⁶⁹ con la UE tiene una gran importancia comercial, esto ocurre por la relación asimétrica existente.¹⁷⁰

mediana industria, además de plantear la reorganización del sistema institucional”, Manuel Chiriboga, “El Presidente Correa y la Política Comercial”, Boletín No. 3, Observatorio de Comercio Exterior, 2006, p. 3.

¹⁶⁶ Sin embargo, asumimos que esta situación cambiaría a partir de la visita del Presidente de Ecuador a Alemania (16-18 de abril de 2013) en la que la Canciller alemana Ángela Merkel, se ha comprometido a que “Alemania respaldará la negociación de un ACD entre Ecuador y la UE”, en <http://www.cacilleria.gob.ec>

¹⁶⁷ Para un análisis sobre ‘la compleja lógica de negociación europea: relaciones exteriores *versus* comercio’, revisar el texto de M. Leví, Ecuador-Unión Europea..., pp. 5-6.

¹⁶⁸ Francisco Rivadeneira, “El Ecuador está presente en el Mundo. Logros y perspectivas en comercio exterior”, en Diplomacia Ciudadana: revista bimestral del Ministerio de Relaciones Exteriores, No. 2, Quito, MRECI, 2013, pp. 6-7.

¹⁶⁹ “Los ACD tratan aspectos puntuales en materia de cooperación para potenciar el desarrollo de la economía inclusiva y solidaria como son entre otros, el fomento de exportación a través de pequeñas y medianas empresas, la mejora de tecnologías de distribución, establecimiento de políticas de soberanía y seguridad alimentaria”, M. Leví, Ecuador-Unión Europea..., pp. 7-8.

¹⁷⁰ L. Rubio, *óp. cit.*, p. 42.

Al respecto, el entonces jefe negociador del equipo ecuatoriano informa que el objetivo del ACM con la UE, es establecer un marco de principios y normas para el comercio de servicios a fin de favorecer la expansión de dicho comercio y su liberalización progresiva.

Sobre los servicios y frente a las dificultades que presenta la UE, el Presidente manifestó: “El mercado ecuatoriano está abierto a la participación de empresas extranjeras, tanto que una empresa europea presta servicios de telecomunicación. Se informará a la UE de este particular, tema que no le debería preocupar pues la competencia de las empresas del Estado es ínfimo frente a empresas privadas nacionales y aún más frente a extranjeras.

El cuanto a compras públicas es de suma importancia para los países, debido a que el Estado actúa como el principal comprador de bienes y servicios y que involucra una diversidad de sectores. Según el MCPEC algunos procesos como: contrataciones ligadas al financiamiento, contrataciones con empresas de la comunidad internacional, contrataciones en el marco de convenios entre un Estado u otro, y contrataciones relacionadas con la operación del giro de negocios de empresas públicas, quedarían fuera de la política de compras públicas que se negocie con los europeos.

El Presidente, frente a reparos de la UE, manifestó que “Debe haber ventajas claras para las compras públicas nacionales y ello no debería preocuparle a la UE pues una empresa europea difícilmente podrá ser desplazada por una empresa nacional o sus proveedores”.

Para mayor claridad, en el Art. 288 de la Constitución de 2008 se establece que en el tema de las compras públicas “[...]. Se priorizarán los productos y servicios nacionales, en particular los provenientes de la economía popular y solidaria, y de las micro, pequeñas y medianas unidades productivas”.

Un punto importante a resolverse en la negociación con la UE es el de propiedad intelectual. Por ejemplo, si un medicamento que no se comercialice en Ecuador y que presente sus datos de prueba (seguridad y calidad) tendrá un periodo para proteger su información.¹⁷¹

Por tanto, se proyecta que la firma de un acuerdo comercial con la UE le otorgaría al Ecuador acceso al mercado de importación más grande y uno de los más dinámicos del mundo. Sin embargo, “[...] una evaluación real del texto completo del Acuerdo, sin especulaciones de ninguna naturaleza, sólo podría realizarse cuando se cierren las negociaciones”.¹⁷²

Podemos asumir que el mercado europeo es clave para los sectores productor-exportador ecuatoriano, pero a la vez es un tanto complicado para su ingreso. La negociación de una zona de libre comercio podría ayudar para el incremento del comercio y las inversiones. En resumen, la concreción de un ACM entre Ecuador y la UE podría intensificar la cooperación en materia de cohesión social, sobre la base de la experiencia europea y sus recursos institucionales, técnicos y financieros.¹⁷³

2.2.1 Negociadores nacionales e internacionales¹⁷⁴

La ‘cultura política’ de los tomadores de decisiones, es un aspecto que debe tomarse en cuenta en el estudio de los procesos decisorios, dado que sus percepciones del contexto influyen en el tipo de acciones que favorecen y en el estilo de actuación internacional.¹⁷⁵

¹⁷¹ El texto negociado con la UE establece un mecanismo que permita [...] el acceso al mercado [...] para consolidar las preferencias arancelarias otorgadas por el SGP *plus* a productos que tendrán acceso [...] al mercado europeo como servicios agrícolas, frutas, hortalizas y productos tropicales. La negociación excluye productos sensibles para el Ecuador como arroz, pollo, maíz y productos cárnicos”, M. Leví, Ecuador-Unión Europea:..., p. 9.

¹⁷² *Ibid.*, pp. 50-51.

¹⁷³ “[...] la Unión Europea es el mercado más importante para el Ecuador en exportaciones no petroleras, especialmente de alimentos. Además es un destino trascendental para las micro, pequeñas y medianas empresas (Mipymes) que son un sector prioritario para el gobierno nacional”, Francisco Rivadeneira, “UE aliado estratégico y amigo del Ecuador”, 27 de noviembre del 2013, en <http://www.comercio Exterior.gob.ec>

¹⁷⁴ “Hay que presentar ofertas y negociar. En estos procesos mientras no se cierre el acuerdo todo está sujeto a negociación”, Felipe Ribadeneira, Presidente de la Federación Ecuatoriana de Exportadores, en El Comercio, Quito, 1 de septiembre de 2013, p. A-9. Al respecto también podemos ver las declaraciones de Javier Díaz, Presidente de la Asociación de Industriales Textiles del Ecuador; y de Eduardo Cadena de la Cámara de Comercio de Quito.

¹⁷⁵ R. Russell, *op. cit.*, p. 271.

Para analizar la ‘cultura política’ del equipo negociador ecuatoriano no cabe referirse a sus conocimientos de la OMC o a los aspectos técnicos comerciales de la negociación, sino a sus concepciones ideológicas, y cuya responsabilidad está en diseñar, a través de un proceso participativo, una estrategia de negociación que articule los intereses de los diversos grupos sociales en una verdadera agenda nacional, que dé cuenta de la norma constitucional y de los objetivos del PNBV 2013-2017.¹⁷⁶

El gobierno ecuatoriano y el equipo negociador van a retomar las conversaciones con la UE, y el objetivo es lograr alcanzar un acuerdo de comercio para el desarrollo en términos beneficiosos para ambas partes y respetuoso del modelo económico que el Ecuador ha decidido llevar adelante. Lo que permitirá devolverle al país la flexibilidad y el ejercicio pleno de soberanía para la acción de la política pública que se pierde actualmente en los textos tradicionales de los tratados de libre comercio.¹⁷⁷

Porque, una inserción exitosa en el mercado mundial debe nacer de una ampliación del mercado interno; por ello, los acuerdos comerciales deben propender hacia procesos de:

[...] transformación productiva, diversificación de la oferta exportable, complementariedad económica, y cooperación técnica;¹⁷⁸ lo mismo que se traducen en la propuesta de que el comercio exterior ecuatoriano se debe centrarse en siete ejes: 1) más exportación de productos y servicios, 2) valor agregado en la producción, 3) transporte y almacenamiento, 4) transferencia de tecnología, 5) comercio justo e inclusivo en el país, 6) tener marcas sectoriales y, 7) la integración latinoamericana.¹⁷⁹

Cabe señalar que el valor agregado de los ACD está en la incorporación de “actores que tradicionalmente han estado excluidos [...]”, tal es el caso de las micro unidades

¹⁷⁶ “Desde la perspectiva de Ecuador existen dos visiones en el marco de la negociación: por una parte los sectores de la sociedad civil antiglobalización están opuestos por razones ideológicas a los acuerdos de libre comercio y los consideran negativos; por otra parte sectores de gobierno y empresariales favorables señalan que ‘el comercio no es la causa eficiente del desarrollo ni de la reducción de la pobreza; sino apenas una condición indispensable para que las políticas nacionales generen sus resultados benéficos’”, M. Leví, Ecuador-Unión Europea..., p. 8. Plan Nacional 2013-2017, SENPLADES, Consejo Nacional de Planificación, Quito, 2013, pp. 1-602.

¹⁷⁷ “El Presidente ecuatoriano propuso que Ecuador y la UE puedan firmar un acuerdo de protección de inversiones, que reemplace y además sea diferente de los tratados de protección recíproca de inversiones que proliferaron en los años noventa, no solo en Ecuador sino en América Latina. La idea es que todos los tratados bilaterales (sobre esta materia) que el país tiene con países de la UE sean reemplazados por este nuevo tipo de acuerdo más justo y equitativo”, Presidente de Ecuador, Berlín, 16-18 de abril de 2013, en <http://www.cancilleria.gob.ec>.

¹⁷⁸ “Pasarse de productos primarios tradicionales a no tradicionales y de primarios a industrializados” y “Otorgar mayor importancia a la dinámica económica que proviene de nuestra región y de nuestro propio mercado interno”, PNBV 2013-2017, *óp.cit.*, p. 3.

¹⁷⁹ Francisco Rivadeneira, Ministro de Comercio Exterior, conversatorio, Quito, agosto, 2013.

productivas y de los actores de la economía popular y solidaria (EPS),¹⁸⁰ y esto solo se logrará “[...] si se garantiza la democratización de los medios de producción a las cuales no han tenido acceso por sus limitaciones para desarrollar economías de escala y nuevas tecnologías”.¹⁸¹

Dicho de otra manera, primero se debe crear, ampliar y fortalecer el entramado productivo y el mercado interno para expandirlo luego al mercado internacional, logrando insertarse de una manera estratégica e inteligente y no solo como proveedores de materia primas.

Un ACD tiende a romper con los esquemas tradicionales de negociación y desarrollar acuerdos que profundicen las relaciones entre los países sin limitarse al ámbito comercial.

Para negociar con la UE hay que tener presente que el ACD es un instrumento que debe facilitar la consecución de objetivos mayores establecidos en la Constitución y el PNBV, que va más allá del tema comercial y se ha extendido a compromisos de cooperación, y regulación de la inversión o competencia.¹⁸²

¹⁸⁰ “Informe-Economía Popular y Solidaria a la Unión Europea”, Ministerio de Comercio Exterior, 16 de septiembre de 2013, documento preliminar elaborado por requerimiento de la Presidencia de la República.

¹⁸¹ Ley Orgánica de EPS del Sistema Financiero, expedida el 28 de abril de 2011, y publicada en el Registro Oficial 444, del 10 de mayo de 2011; y el Reglamento General de la Ley, suscrito el 16 de febrero de 2012.

¹⁸² Anexo No. 5.- Principios del Acuerdo Comercial para el Desarrollo - ACD.

Para mayor detalle revisar el texto de SENPLADES, *Inserción Estratégica del Ecuador a nivel mundial*, vol. 1, Comercio de bienes, Coordinación Técnica de Relaciones Internacionales, 2010, pp. 15-24.

CONCLUSIONES

El propósito de esta investigación es analizar el funcionamiento la estructura y la dinámica del proceso de toma de decisiones sobre política exterior en Ecuador, mediante el estudio de dos casos, uno, en el ámbito político-diplomático: la crisis de Angostura, y dos, en el ámbito del comercio exterior: las negociaciones con la Unión Europea (UE).

En una primera parte realizamos un análisis de las principales perspectivas teóricas del proceso de toma de decisiones en política exterior, lo que nos permite contar con elementos de análisis para comprender la base del proceso de toma de decisiones en temas político-diplomáticos y comerciales que son aplicados por los Estados.

El alcance del análisis refleja cómo se toman las decisiones en Ecuador, quienes son los actores gubernamentales y de la sociedad civil que interviene en los procesos, y de qué manera lo hacen.

En la investigación aplicamos los modelos decisionales de Allison, y elementos del Realismo Subalterno (países del 'centro' vs. países 'periféricos') y de la Teoría Crítica (revisión del marxismo: análisis de problemas actuales de la sociedad, pero con un enfoque crítico). No obstante, es el Constructivismo quien aporta mayores elementos de análisis al reconocer y tomar en consideración a todos los factores y actores intra e internacionales que influencia en el proceso.

Las teorías también nos conducen a inferir que la toma de decisiones en política exterior es eminentemente presidencial y personalista en su resultado final.

De igual manera, efectuamos un breve estudio de las relaciones internacionales en América Latina y el Caribe (ALC); describimos un marco teórico y elementos para el análisis de la toma de decisiones en política exterior; y, examinamos dos experiencias de toma de

decisiones en política exterior en países de a ALC relativos a crisis diplomáticas y problemas limítrofes.

En la segunda parte de la investigación trabajamos en el análisis de la estructura y el proceso decisorio sobre el conflicto de Angostura, y las negociaciones con la UE, a través de la identificación de los actores gubernamentales domésticos que conforman la “unidad última de decisión” (*estructura decisoria*), y el reconocimiento de los actores, estatales y no estatales del país y del exterior, con influencia en el *proceso decisorio*.

El estudio de la estructura y el proceso decisorio nos permite identificar y analizar, por una parte, la interacción entre política interna y política exterior, y por otra parte, la interconexión entre el Estado y los sectores organizados de la sociedad civil, en la toma de decisiones de política exterior.

Así, después de examinar la forma en que se desarrollaron los procesos de toma decisiones en política exterior y comercial, en los dos estudios de caso, y en el modo en que los grupos de poder hegemónicos internos y externos participan en estos procesos llegamos a las siguientes conclusiones:

Conclusiones.- el conflicto de Angostura (Ecuador-Colombia).

La investigación se inicia con una descripción de los hechos acaecidos el 1 de marzo de 2008, basada en el análisis de información oficial de fuentes primarias y secundarias¹⁸³ en función de enfoques teóricos sobre política exterior para obtener una relación lógica de los acontecimientos.

Enseguida, efectuamos un recuento de la crisis diplomática y del proceso que derivó en las resoluciones de organismos internacionales multilaterales; posteriormente, analizamos las razones que condujeron de un desenlace diplomático favorable al restablecimiento de las

¹⁸³ Documentos oficiales del Gobierno central, Asamblea Nacional, Ministerios; textos de la biblioteca y repositorio digital de la FLACSO, UASB e IAEN, y la revista Comentario Internacional de la UASB; así como, artículos de la prensa nacional e internacional y de organismos internacionales como el Centro Carter, entre otros.

relaciones Ecuador-Colombia, a un progresivo deterioro con acusaciones mutuas (atentado a la soberanía y complicidad con la FARC), para iniciar un proceso de diálogo que llevó finalmente a la recuperación de los lazos diplomáticos entre ambos países.

Podemos indicar que los diálogos gubernamentales y de los actores no gubernamentales para la renovación de los vínculos diplomáticos con Colombia, tanto por la coyuntura en que se producen como por los intereses nacionales que pueden afectar o beneficiar, son procesos que desbordan el campo formal y se convierte en asuntos que se encuadran en el ámbito político-diplomático.

En la toma de decisiones a nivel del aparato burocrático-estatal, inferimos que hubo cambios en el esquema de toma de decisiones, el mismo que históricamente había estado en manos de las elites políticas y económicas del país.

En el Ecuador el manejo de la política exterior se concentra en el presidente de la República, es decir, la política exterior ecuatoriana sufre de hiperpresidencialismo, porque la elaboración y toma de decisiones en política exterior está en poder del Ejecutivo (Presidente y su círculo cercano de colaboradores) y no existe un verdadero aporte y/o participación ni de la Asamblea Nacional, ni de la Corte Constitucional y menos de otros poderes del Estado.¹⁸⁴

Por tanto, existe una exclusión de sectores de la sociedad civil organizada, centros académicos, de intelectuales y movimientos sociales, que no han tenido ni el espacio ni la oportunidad de analizar y discutir sobre los lineamientos generales de la política exterior del Ecuador.

Por ello, con respecto a la decisión de romper relaciones diplomáticas con Colombia por parte del Presidente de Ecuador, podemos interpretar que esta situación significó la

¹⁸⁴ En este punto debemos referirnos a la Junta Consultiva de Relaciones Exteriores, que era un organismo de gran trascendencia para la dirección de las Relaciones Internacionales en el Ecuador. La Junta tenía las siguientes funciones: a) Absolver las consultas y Asesorar en los temas que le solicite el MRE, b) Proponer temas de interés nacional, entre otras de igual importancia. Pero, al inicio del gobierno actual se presentó una demanda de inconstitucionalidad ante el TC para que se deje sin efecto que la Junta Consultiva confirme los nombramientos de Embajadores y Cónsules. De acuerdo al fallo del TC el gobierno puede nombrar desde Embajador hasta tercer secretario. En pocas palabras, comenzó para este organismo el principio de su fin.

defensa de la soberanía e integridad territorial y de los derechos humanos enmarcados en los principios y normas constitucionales vigentes.

Por tanto, al explicar el por qué Ecuador rompió relaciones con Colombia a raíz del conflicto de Angostura, podemos indicar que este fue un acto legítimo y apegado al Derecho Internacional por parte del gobierno de Ecuador, sobre todo por el principio de inviolabilidad del territorio nacional, y de respeto y autodeterminación de las naciones.¹⁸⁵

De acuerdo al enfoque ‘individual’ las características personales y psicológicas de los presidentes de Ecuador y Colombia, si constituyeron un elemento importante por su rol protagónico en el proceso de toma de decisiones en política exterior -“unidad última de decisión”-, para superar las consecuencias del conflicto. Así, la personalidad de los líderes nacionales ejerce un papel central en la definición y toma de decisiones en política exterior.

En palabras de la académica Grace Jaramillo, “[...] la personalidad del líder nacional ejerce un papel central en la política exterior. [...] La diplomacia de la cumbres y la petrodipomacia permean mayor parte de la actividad exterior del presidente de Ecuador y de su equipo de trabajo externo. [...] Este nuevo enfoque se está consolidando en medio de un escenario de poca consulta interna entre actores de la sociedad civil, comunidades epistémicas o grandes escenarios de consulta y debate nacional”.¹⁸⁶

Por tanto, podemos inferir que el manejo de la política exterior ecuatoriana ha entrado en un período extremadamente personalista, concentrada alrededor del presidente de la República.

En síntesis, frente a la decisión de Ecuador de romper relaciones diplomáticas con Colombia, y posteriormente en buscar alternativas de una solución pacífica a la crisis de Angostura, participaron y aportaron –no solo organismos gubernamentales como las

¹⁸⁵ Constitución de la República del Ecuador, 2008, Art. 3.- Son deberes primordiales del Estado: 2. Garantizar y defender la soberanía nacional, y, Art. 4.- El territorio del Ecuador constituye una unidad geográfica e histórica [...]. El territorio del Ecuador es inalienable, irreductible e inviolable. Nadie atentará contra la unidad territorial ni fomentará la secesión, pp. 16-17.

¹⁸⁶ Grace Jaramillo, *Los escenarios divergentes de la inserción ecuatoriana en el mundo*, Quito, MPIA / FLACSO-Ecuador, 2008, p. 3-5 y 6.

Cancillerías-, sino sobre todo los organismos multilaterales (ONU, OEA, PNUD), y ONG internacionales (El Centro Carter a través del GBD), quienes jugaron un papel clave para que se mantengan abiertos los canales de comunicación, no fracasen los diálogos de paz y culmine con éxito todo el proceso de restablecimiento pleno de las relaciones bilaterales entre Ecuador y Colombia.

En tanto que, la sociedad civil, a través de organismos de derechos humanos, movimientos de campesinos e indígenas, sectores progresistas de la Asamblea Nacional, plantearon el respaldo a las decisiones del Presidente, y pidieron el resarcimiento inmediato a Colombia.¹⁸⁷

Otro aspecto que configura el proceso de toma de decisiones en política exterior, es la variación de la posición colombiana, a raíz del cambio presidencial en agosto de 2010, que refleja una postura receptiva hacia a los intereses del Ecuador, y que permite restablecer las relaciones diplomáticas, a través del cumplimiento de las condiciones establecidas por la Cancillería ecuatoriana para superar el impase.

En fin, podemos inferir que en la elaboración de políticas y de toma de decisiones en política exterior, haya una limitada participación de actores no gubernamentales en su discusión y definición. Puesto que las políticas se elaboran de forma endogámica a nivel de los servicios gubernamentales y la toma de decisiones se encuentra concentrada en una sola persona, el Presidente de la República.

¹⁸⁷ “La CIA lideró bombardeo en Angostura: Un programa secreto de la CIA estadounidense ayudó al gobierno colombiano a eliminar varios líderes de las FARC en la última década, incluyendo a Raúl Reyes en Ecuador, aseguró el diario The Washington Post”, El Telégrafo, Guayaquil, 22 de diciembre de 2013, en <http://www.telegrafo.com.ec/mundo/item/la-cia-ayudo-al-ejercito-colombiano-a-matar-a-dirigentes-de-las-farc.html>. El gobierno nacional ha solicitado a la Administración Obama explicaciones al respecto. La pregunta es: ¿Pero porque no se pide también explicaciones sobre el caso al gobierno colombiano?

Conclusiones.- las negociaciones con la UE.¹⁸⁸

Empezamos la investigación sobre el proceso de relacionamiento entre Ecuador y la UE, con un análisis de las primeras negociaciones de un Acuerdo de Asociación entre la UE y CAN en el año 2007, para continuar con la definición de una hoja de ruta para la concreción de un Acuerdo Comercial Multipartes (ACM) posiblemente a suscribirse con la UE en el 2014.

El proceso de toma de decisiones en política exterior, en este caso, se analiza en función de la aplicación de los modelos de Allison, así como de elementos del Realismo Subalterno, de la Teoría Crítica y del Constructivismo, lo que nos permite tener una relación lógica de los acontecimientos en el proceso de negociaciones UE-Ecuador.

Podemos inferir que si bien Ecuador no es prioridad en el ámbito de la política exterior de la UE, éste constituye un socio estratégico potencial para el fortalecimiento de posiciones en las relaciones multilaterales.

Así, para explicar porque el gobierno del Ecuador toma de la decisión de no continuar participando a partir de julio de 2009, en las negociaciones para un Acuerdo comercial con la UE,¹⁸⁹ ciertos analistas –que hacen el seguimiento del estado y evolución de las relaciones entre la UE y ALC-, lo presentan como un acto racional del gobierno del Ecuador, en tanto no se cumpla con los tres temas principales.¹⁹⁰

Con la decisión gubernamental ecuatoriana de no continuar las negociaciones con la UE, es necesario que se considere los aspectos geopolíticos en juego en el relacionamiento

¹⁸⁸ La investigación tiene como fuentes principales de consulta información oficial, tanto primarias como secundarias: documentos oficiales del Ministerio de Relaciones Exteriores, Ministerio de Comercio Exterior, MCPEC, COMEX, textos de la biblioteca y repositorio digital de la FLACSO, UASB e IAEN, y la revista Comentario Internacional de la UASB; así como, artículos de la prensa nacional e internacional, y entrevistas a actores claves gubernamentales y de la UE, importantes en el proceso de negociación.

¹⁸⁹ Nota No. 40397-GM/2009, del 17 de julio de 2009, suscrito por el entonces Ministro de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, Fander Falconí, dirigida a la Señora Doña Catherine Asthon, Comisaria de Comercio de la UE en Bruselas.

¹⁹⁰ “1.- Que la UE cumpliera las decisiones del mecanismo de solución de diferencias de la OMC la cual, durante 15 años, había dado la razón a Ecuador en sus reclamaciones por el tema del banano; 2.- Que se acordara un Memorando de Entendimiento Bilateral sobre Diálogo Político y Cooperación que incluyese el tratamiento de los derechos de los migrantes ecuatorianos que se encuentran en los Estados miembros de la UE, y, 3.- Que se consideraran en el Acuerdo de Comercio para el Desarrollo los aspectos de la Constitución de la República en materia de comercio e inversiones. De esos temas, el único resuelto es el del banano, y por otras circunstancias”, R. Hidalgo, *óp.cit.*, p. 135.

económico y político mundial, así como en la necesidad de construir alianzas internas para enmarcar los acuerdos comerciales dentro una estrategia de desarrollo y no solamente como una política comercial. Es decir, en la constitución de verdaderos acuerdos comerciales articulados coherentemente con el modelo de desarrollo establecido en el PNBV 2013-2017 y en la Constitución.

De esta manera, podemos afirmar que uno de los objetivos principales en los procesos de formulación e implementación de la política de comercio exterior es ampliar las bases de consenso entre los actores que participan en la gestión de dicha política. Si se logra este objetivo, podremos dar una visión de estabilidad del sistema político y de su proceso de decisiones en el campo doméstico, como también podremos generar una visión de estabilidad hacia el SI.

El Presidente de la República ratificó la decisión del gobierno ecuatoriano de impulsar y retomar la negociación con la UE,¹⁹¹ aquello en función de reuniones con empresarios ecuatorianos interesados en que se finiquite el ACM,¹⁹² y sobre todo por el viaje a Alemania, en el que consiguió el apoyo de la Canciller alemana; lo que confirma que el jefe del ejecutivo continua siendo la “última instancia de decisión” en la estructura decisoria de toma de decisiones en política exterior., ratificando el régimen presidencialista presente en el Ecuador del siglo XXI.

Al pretender reducir el proceso negociador a un asunto de política comercial (reducción de barreras arancelarias y no arancelarias al comercio) y no visibilizar que se trata de un proceso inscrito en un contexto más amplio de reestructuración del sistema económico capitalista en el que entran en juego aspectos geopolíticos, hemisféricos y mundiales, y que requiere ligar la política diplomática a la política interna para contar con una estrategia o

¹⁹¹ Presidencia de la República, Enlace Semanal, Nro. 283, del 4 de agosto de 2012.

¹⁹² “[...] es evidente que los empresarios ecuatorianos se han mostrado muy interesados en concretar el Acuerdo de Asociación ya que, tras el fracaso del TLC con Estados Unidos, lo consideran una buen oportunidad para ampliar mercados y diversificar la producción para exportación”, A. Alvear y G. Jaramillo, *óp. cit.*, p. 30.

agenda nacional de negociación, le otorgan al proceso de toma de decisiones la característica –según el realismo subalterno-, de sometimiento de países de la ‘periferia’ a países del ‘centro’.

En tanto, para la UE la meta en la negociación será el lograr que sustancialmente todo el comercio de bienes se encuentre cubierto en los términos del acuerdo, para mantener coherencia con las reglas de la OMC.¹⁹³

Hay que destacar los actores no oficiales calificados (gremios empresariales privados, CORPEI,¹⁹⁴ ligados con los sectores industrial y de la producción, comercial y de exportadores e importadores),¹⁹⁵ deberían participar en todos los niveles de las negociaciones, con el objetivo de contar con un aporte específico que genere mayor dinamismo, vitalidad y legitimidad al proceso, ya que son estos sectores los principales interesados en que se suscriba el acuerdo comercial con el bloque de la UE.¹⁹⁶

De igual forma efectuamos un recuento de los avances y retrocesos de las negociaciones, mediante la intervención de actores gubernamentales y no gubernamentales nacionales e internacionales, para concretar un proceso de diálogo que llevaría al Ecuador a suscribir un ACM.

Una primera aproximación nos deja ver la confirmación de algunas tendencias presentes en los últimos años, como la mayor dinámica en el comercio recíproco y la incorporación de temas prioritarios en la hoja de ruta de las negociaciones, así como la proliferación de instancias gubernamentales y sobre todo de grupos de interés para la formulación de políticas de comercio exterior.

¹⁹³ M. Leví, Ecuador-Unión Europea:..., p. 9.

¹⁹⁴ Verificar la expresiones vertidas por parte del Ministro de Comercio Exterior, encargado, Genaro Baldeón, el Vicepresidente Ejecutivo de CORPEI, Eduardo Egas Peña y el Delegado Político de la UE, Mauro Mariani, en la ‘Rueda de prensa’ transmitida en el Informativo de ECTV, el 1 de noviembre de 2013.

¹⁹⁵ “El Ministro del MCPEC se reunió el 8 de octubre de 2013, con 100 miembros de la Federación Ecuatoriana de Exportadores [...]” y “130 miembros de la Cámara de Industrias y Producción (CIP), el 16 de octubre de 2013, se reunieron con el Ministro del MCPEC”, en <http://www.produccion.gob.ec/>

¹⁹⁶ Anexo No. 6.- Beneficios y riesgos de la firma de un acuerdo comercial con la UE.

En el caso de Ecuador se sostiene que el objetivo no debe ser el establecimiento de un tratado de libre comercio como propone la UE, sino un Acuerdo Comercial para el Desarrollo (ACD) que considere las asimetrías en la negociación, en el que se incluyen temas comerciales, de cooperación y diálogo político orientados en el marco del PNBV 2013-2017 y en la Constitución del 2008.

Los temas sensibles que serán tratados en la mesa de negociaciones con la UE son: compras públicas, inversión, derechos de propiedad intelectual y sectores estratégicos, que son los que la UE tienen mayor interés por el volumen y el monto de los intercambios que pueden efectuarse con fines de crecimiento y competitividad.

En realidad es prematuro prever si se concretará el acuerdo comercial con la UE en el 2014. El resultado dependerá principalmente de dos factores: la rapidez y efectividad con que el MCE, quien encabeza el equipo negociador ecuatoriano, concrete el acuerdo; y, la aceptación de los acuerdos alcanzados en la negociación por parte del Presidente de la República, en quien se halla centralizada la capacidad de toma de decisiones en política exterior comercial.

De acuerdo al modelo de política burocrática para la toma de decisiones, observamos que varios actores-jugadores no se centran en cuestiones estratégicas sino en sus interés de grupo, así las negociaciones con la UE generan reacciones positivas y negativas en el país.

Por un lado, los gremios empresariales lanzan una campaña a favor del “Acuerdo Comercial con la Unión Europea”, y por otro lado, sectores académicos, de intelectuales y movimiento sociales, advierten sobre los peligros de la firma de un acuerdo, por la desventaja del Ecuador frente al bloque de la UE.

Es decir, para entender la lógica del modelo señalado es preciso suponer que los actores sociales tiene intereses competitivos, que sus propiedades y percepciones dependen de

su posición; que les interesan los problemas inmediatos más que los problemas estratégicos y que tratan de influir en alguna etapa del proceso de toma de decisión, así como asegurar que el gobierno haga lo que el grupo percibe, aunque no fuera la mejor decisión.

Por ejemplo, son los empresarios los más interesados en la suscripción del acuerdo con la UE, porque ellos ya comercializan sus productos en ese mercado, y al final de 2014 la eliminación del SGP plus los perjudicaría.

Es importante destacar el rol de los actores no estatales calificados –gremios empresariales, ONG, movimiento sociales, – en las relaciones con la UE, porque estos aportan legitimidad, vitalidad y mayor dinamismo al proceso de negociación para la suscripción del acuerdo comercial. En este sentido, la sociedad ecuatoriana debe permanecer muy atenta con la negociación y sus potenciales consecuencias y riesgos, a pesar de la limitada capacidad de influencia en la toma de decisiones en política exterior.

En tales circunstancias, el poder Ejecutivo, el Presidente de la República como decidor final en ejercicio de su autoridad que le confiere la Constitución debe tomar en cuenta y escuchar todas las exposiciones –sociedad civil, grupos de interés, experiencias internacionales-, y tomar decisiones en función de los intereses del Estado ecuatoriano.

El Ecuador en función de una política de Estado tiene los lineamientos de negociación establecidos en la Constitución y el PNVB 2013-2017, que son la normativa base para la tomar decisiones en política exterior, por lo que los compromisos comerciales que el país asuma deben guiarse por el Plan de Desarrollo y la norma constitucional.

Conclusiones finales.-

¿Qué conclusiones podemos inferir de un ejercicio analítico como el realizado en esta investigación del proceso de toma de decisiones en política exterior?

Al no ser conveniente la adopción de supuestos epistemológicos de la política exterior de países del 'centro', es necesario buscar y construir una palestra de pensamiento alternativo, es decir, un pensamiento latinoamericano apropiado a nuestras realidades y necesidades.

La multipolaridad es la característica de los tiempos globales. El Ecuador no puede seguir actuando como espacios subalternos de otros poderes (Realismo Subalterno), debe modificar viejos modelos diplomáticos de relacionamiento subordinado, es decir, pasar de una política reactiva a una proactiva: *que conjugue los intereses nacionales con la integración regional*, mediante una lógica de relaciones internacionales soberanas, móviles, dinámicas y sobre todo distintas.

En el caso ecuatoriano, el proceso como tal, permite una activa interacción entre distintas entidades del Estado, de la intervención de actores privados, con capacidad de influencia o incluso de la competencia entre unidades y personas dentro del mismo gobierno. Sin embargo, la 'última instancia de decisión' en la toma de decisiones en política exterior es el Presidente de la República.

El Estado es un jugador más en el escenario internacional, un jugador que tiene múltiples facetas, que ha dejado de ser monolítico, que dispone de capacidad para la toma de decisiones y su implementación a nivel nacional e internacional.

El análisis realizado permite constatar la existencia un alto grado de control por parte del Ejecutivo, en la formación de la política y en la toma de decisiones; poca participación de otros actores gubernamentales como la Asamblea Nacional, el Tribunal Constitucional y, algún grado de participación de actores no estatales, es decir, de sectores organizados de la

sociedad civil, pero sobre todo un mayor involucramiento de actores gubernamentales en el proceso de toma de decisiones.

Tanto la estructura como el proceso o dinámica decisoria están atravesados por las características derivadas del tipo de sistema político que rige en el país. Del presidencialismo surge la tendencia a la centralización de la toma de decisiones, y la doble legitimidad democrática: Ejecutivo-Asamblea Nacional, se convierte en una fuente potencial de conflicto.

La tradicional separación entre política diplomática externa y la política interna tiende cada vez más a reducirse, porque la política exterior tiene que ver con la política nacional; lo que se refleja tanto en la conformación de la estructura como en la dinámica decisoria: realidad que debe ser tomada en cuenta por los equipos negociadores de política internacional y de comercio exterior de Ecuador.

Para finalizar debemos indicar que el objetivo de las tesis es contribuir al surgimiento de un pensamiento crítico y proactivo, para la construcción soberana de una política exterior y comercial ecuatoriana; así como, aportar al debate político, tanto de los tomadores de decisiones, de los académicos interesados en el tema, y de la sociedad en general comprometida con el tema de la política exterior comercial.

“El comercio debe insertarse en una estrategia exitosa de crecimiento, en el que el valor de las exportaciones no sea el objetivo más importante del comercio exterior sino los incentivos que a través del mismo se crean para una acumulación adecuada de los recursos que permita el desarrollo de las fuerzas productivas, sociales e institucionales”.
PNVB 2013-2017, Senplades, 2013, p. 340

BIBLIOGRAFIA

- Abarca Amador, Ethel, "Algunos elementos teóricos para el análisis de políticas exteriores de pequeños países", en *Estudios Internacionales*: en revista del Instituto de Estudios Internacionales, No 123-124, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 1998.
- Acosta, Gastón, *El paradigma realista como intento de explicación de los problemas de seguridad en la región. ¿Viable o inviable?*, Buenos Aires, FLACSO, 2009.
- Allison, Graham T., *La esencia de la decisión: análisis explicativo de la crisis de los misiles en Cuba*, Buenos Aires: Grupo Editor Latinoamericano, 1988b.
- Allison, Graham T., *Modelos conceptuales y la crisis de los misiles cubanos*, en Luis Francisco Aguilar, *La Hechura de las Políticas*, Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa, México, 1989a.
- Alvear, Adriana y Jaramillo, Grace, "Negociaciones CAN-UE: la integración se cayó del barco", en *La Tendencia*: revista de análisis político, Nro. 9, Quito, FLACSO, 2009.
- Ardila, Martha, "Actores no gubernamentales y política exterior", en *Colombia Internacional: revista de política exterior*, No. 69, Universidad Externado de Colombia, 2009.
- Barreiro, Katalina, *La agenda de política exterior: Ecuador – Estados Unidos*, en *Orfeo en el Infierno*, Quito, FLACSO-Ecuador, 2002.
- Bonilla, Adrian, "El discurso de la seguridad nacional y la guerra de las drogas", en *AFESE: revista del Servicio Exterior Ecuatoriano*, No. 40, Quito, 1999a.
- Bonilla, Adrián, "Política Exterior del Ecuador: 25 años de vulnerabilidad", en *AFESE: revista del servicio exterior ecuatoriano*, No. 44, Quito, MRECI, 2006b.
- Bonilla, Adrián, edit., *Alcances de la autonomía y la hegemonía en la política exterior ecuatoriana*, en *Orfeo en el Infierno*, Una agenda de política exterior ecuatoriana, Quito, FLACSO, 2002c.
- Borja, Patricia, *El proceso de toma de decisiones en política exterior: las relaciones ecuatoriano-peruanas durante la presidencia de Rodrigo Borja*, Quito, FLACSO-Ecuador, 1996.
- Calduch, Rafael, *Dinámica de la Sociedad Internacional. La política exterior de los Estados*, Madrid, Editorial CERA, 1993.
- Cañaheja, José Antonio, "Un diálogo estructurado y plural. La dimensión institucional de las relaciones Unión Europea- América Latina", revista *Nueva Sociedad*, No. 189, Buenos Aires, FES, 2004.
- Castillo, Edgar, *Política exterior colombiana. El proceso de toma de decisiones y sus incidentes en las estrategias destinadas a los refugiados en Ecuador*, ciudad de La Plata, Universidad de La Plata, 2012.
- Chacón, Susana, *Toma de decisión en política exterior: el caso de la certificación (1995-2000)*, en *Foro Internacional: revista mexicana de política exterior*, No.161, México, COLMEX, 2001.
- Chiriboga, Manuel, "El Presidente Correa y la Política Comercial", *Boletín* No. 3, Observatorio de Comercio Exterior, 2006.
- Clark, Patrick, *Economía Política Internacional*, Quito, UASB / M. RR. Internacionales, 2013.
- Comisión de las Comunidades Europeas, Comunicación de la Comisión al Parlamento Europeo y al Consejo, *La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales*, Bruselas, 2009.
- Comunicación de la Comisión al Consejo, al Parlamento Europeo, al Comité Económico y Social Europeo y al Comité de las Regiones de 4 de octubre de 2006, *Una Europa global: competir en el mundo*, 2006, en http://europa.eu/legislation_summaries/external_trade/r11022_es.htm.
- Constitución de la República del Ecuador, 2008, Título VIII Relaciones Internacionales, Capítulo segundo, Tratados e instrumentos internacionales, del At. 417 al Art. 422.
- Constitución de la República del Ecuador, Título VI, Régimen de Desarrollo, Capítulo Cuarto, Soberanía Económica, Sección Segunda, Política Fiscal, Art. 288.
- Correa, Rafael, "Correa niega que planea disolver el Congreso o negociar TLC", en *El Comercio*, 2006, en <http://www.elcomercio.com.ec>
- Correa, Rafael, "Declaración del Presidente de la República al Ecuador", Quito, 3 de marzo de 2008, en <http://www.presidencia.gov.ec>.
- Correa, Rafael, "Gobierno espera 'flexibilidad' de la UE", en *Diario La Hora*, Quito, 7 de octubre de 2013.
- Declaración de Tarija, XVII Reunión Ordinaria del Consejo Presidencial Andino, Tarija, Bolivia, 12-14 de junio de 2007, en http://www.sice.oas.org/TPD/ANDEU/negotiations/Tarija_s.pdf.
- Delgado, Eduardo, "TLC: los buitres contraatacan", en *Comentario Internacional: revista de relaciones internacional*, No. 6, Quito, UASB, 2005-2006.
- Dougherty, James E. y Pfaltzgraff, Robert L., *Teorías en pugna en la Relaciones Internacionales, Capítulo 11, Teorías de la toma de decisiones*, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano-GEL, 1990.
- Egas Peña, Eduardo, "Del 13 al 15 de enero será la primera ronda con la UE", en *El Telégrafo*, 2 de diciembre de 2013.

- Estévez, Isabel, *¿Hacia dónde va la Política Comercial Ecuatoriana? Nuevos elementos normativos en el ámbito comercial y sus implicaciones para el Acuerdo Comercial Multipartes*, Quito, Editorial IAEN / Cuaderno de Política Pública No. 1, 2012.
- Estupiñán, Patricia, *Posibilidades y limitaciones para el Ecuador en propiedad intelectual dentro del marco de las negociaciones internacionales*, Quito, UASB; 2011.
- Falconi, Fander, Acosta, Alberto, y Jácome, Hugo, “¿Qué pasa si Ecuador no firma el TLC?”, en *Iconos: revista de ciencias sociales*, No. 24, Quito, FLACSO-Ecuador, 2006.
- Ferrero, Benita, “La Asociación Estratégica ALC-UE: cambio de paradigmas y oportunidades para el Ecuador”, conferencia magistral dictada en la UASB-Ecuador, el 23 de octubre de 2013, en <http://www.youtube.com/watch>.
- García, Santiago, “El diálogo UE-CAN”, revista *Comentario Internacional*, No. 6, Quito, UASB, 2005-2006.
- Gutiérrez, José, y otros, “Los estudios de caso en la lógica de la investigación interpretativa”, *Revista Arbor*, vol. 171, No. 675, Madrid, Consejo Superior de Investigaciones Científicas, 2002.
- Hazleton, William, *Los Procesos de decisión y las políticas exteriores*, citado por Manfred Wilhelmy, edit., *La formación de la política exterior: los países desarrollados y América Latina*, Buenos Aires, GEL, 1987.
- Hey, Jeanne A. K., “Tres bloques teóricos de la política exterior hacia América Latina”, en *Tercer Mundo: revista trimestral de política exterior*, vol. 18, No. 4, Miami, Universidad de Miami, 1997.
- Hey, Jeanne, *Política Exterior del Ecuador desde el año 1979: Ciclos ideológicos o una tendencia hacia el neoliberalismo?*, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 1979.
- Hidalgo, Ramiro, “Ecuador: entre libre comercio y desarrollo endógeno”, en *Línea Sur: Revista de política exterior*, vol. I, No. 1, Quito, MRECI, 2011.
- Jácome, Hugo, “A las puertas del abismo: las implicaciones del TLC para Ecuador:”, en *Iconos: revista de ciencias sociales*, No. 20, Quito, FLACSO-Ecuador, 2004.
- Jácome, Hugo, edit., *El retorno de las carabelas: Acuerdo Comercial Multipartes entre Ecuador y la Unión Europea*, Quito, FLACSO-Ecuador, 2012.
- Jaramillo, Grace, comp., *Construyendo puentes entre Ecuador y Colombia: Las relaciones Ecuador-Colombia desde el incidente de Angostura*, Quito, FLACSO, OEA, PNUD, 2009.
- Jaramillo, Grace, comp., *Relaciones Internacionales: los nuevos horizontes*, Quito, FLACSO, Ministerio de Cultura, 2009.
- Jaramillo, Grace, *Los escenarios divergentes de la inserción ecuatoriana en el mundo*, Quito, MPIA / FLACSO-Ecuador, 2008.
- King, Katuska, “¿Es posible la integración sudamericana? Perspectivas del Ecuador ante los posibles efectos de una nueva crisis económica internacional”, en *Línea Sur: revista de política exterior*, No. 1, Quito, MRECI, 2011.
- Lasagna, Marcelo, “Cambio institucional y política exterior: un modelo explicativo”, *Revista CIDOB d'Afers Internacionals*, No. 32, Barcelona, Fundación CIDOB, 1996.
- Leví, Michel, “El proceso de integración de la UE: más allá de la normativa económica”, en *Derecho Económico Internacional*, vol. 26, Quito, UASB / CEN, 2006a.
- Leví, Michel, *Ecuador-Unión Europea: lógicas de una negociación inconclusa*, Quito, FES/ILDIS, 2013b.
- Mariani, Mauro, “Beneficio arancelario SGP plus pasa la primera prueba”, en *El Universo*, Guayaquil, 6 de noviembre de 2013.
- Merke, Federico, *Identidad y política exterior en la Teoría de las Relaciones Internacionales*, Buenos Aires, Universidad del Salvador, IDICSO, 2006.
- Ministerio de Comercio Exterior, *Boletín de Prensa s/n*, 12 de noviembre de 2013.
- Ministerio de Comercio Exterior, “Ecuador continuará recibiendo preferencias arancelarias SGP+ en el 2014”, *Boletín Informativo No. 1*, Dirección de Comunicación, 7 de noviembre de 2013.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, “*Consideraciones conceptuales sobre los Acuerdos Comerciales para el Desarrollo*”, Quito, 2011.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, *Boletín de Prensa No. 193*, Quito, 6 de junio de 2008; *Boletín de Prensa No. 216*, Quito, diciembre, 2008; *Boletín de Prensa, No. 487*, Quito, 2009.
- Ministerio de Relaciones Exteriores, Comercio e Integración, *Evolución de la relación Ecuador-Colombia*, Quito, 2009.
- Montufar, César, *Aproximación a la crisis diplomática entre Ecuador y Colombia, a raíz de los sucesos del 1 de marzo de 2008*, Centro de Competencia en Comunicación para América Latina, FES, 2008.
- Murillo, Carlos, “Estudios latinoamericanos: un campo en evolución permanente, en esglobal: revista digital de relaciones internacionales y otros, s/n, Madrid, FRIDE Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior, 2013.

- Nieto Cueva, Marisol, “Los grupos interés y su acción en los niveles de gobierno del proceso de toma de decisiones de la Unión Europea”, revista del servicio exterior ecuatoriano, No. 36, AFESE / Ministerio de Relaciones Exteriores, 2003.
- Patiño, Ricardo, “La inserción del Ecuador en la Economía Mundial: Hacia un Nuevo Relacionamiento con el Capital Internacional”, conferencia presentada en la Universidad de Guayaquil, 25 de octubre de 2013.
- Peña, Verónica, *El proceso de toma decisiones en las negociaciones de paz Ecuador-Perú, a partir del conflicto del alto Cenepa*, Quito, FLACSO, 1999.
- Plan Nacional del *Buen vivir*, 2013-2017, *Todo el mundo mejor*, SENPLADES, Consejo Nacional de Planificación, Quito, 2013.
- Putnam, Robert, “Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games”, en Peter Evans et al.: *Double-Edged Diplomacy*, University of California Press, Berkeley, 1993.
- Ramírez, Socorro, “El giro de la política exterior colombiana”, revista Nueva Sociedad, No. 231, Bogotá, Friedrich Ebert Stiftung - FES, 2011.
- República del Ecuador, Registro Oficial Suplemento No. 19, 20 de junio de 2013.
- Rivadeneira, Felipe, Presidente de FEDEXPOR, “No será fácil sellar el acuerdo comercial con la UE”, en El Comercio, Quito, 1 de septiembre de 2013.
- Rist, Gilbert, *El desarrollo: historia de una creencia occidental*, Madrid, Ed. Catarata, 2002.
- Rivadeneira, Francisco, “El Ecuador está presente en el Mundo. Logros y perspectivas en comercio exterior”, en Diplomacia Ciudadana: revista bimestral del Ministerio de Relaciones Exteriores, No. 2, Quito, MRECI, 2013.
- Rivadeneira, Francisco, “UE aliado estratégico y amigo del Ecuador”, 27 de noviembre del 2013, en <http://www.comercioexterior.gob.ec>
- Rivadeneira, Alex, *Hacia un renovado marco conceptual de Política Exterior*, Lima, Universidad San Martín de Porres, 2006.
- Rodríguez, Jorge D., “Toma de decisiones en política exterior. La relación bilateral Uruguay-Estados Unidos en la Administración Vázquez”, en Sociedad Global: revista de relaciones internacionales y ciencias políticas, Montevideo, Vol. 3, No. 1, Universidad de la República Oriental de Uruguay, 2009.
- Rubio, Lorena, *El impacto de las ATPDEA en la agenda comercial de política exterior de Ecuador*, Quito, FLACSO-Ecuador, 2008.
- Russell, Roberto, *Política Exterior y Toma de decisiones en América Latina: Aspectos Comparativos y Consideraciones Teóricas*, Buenos Aires, RIAL / GEL, 1990.
- SENAE, ECUAPASS, Certificado de Abono Tributario, en <http://www.produccion.gob.ec/Sept-2013.pdf>
- SENPLADES, *Inserción Estratégica del Ecuador a nivel mundial*, vol. 1, Comercio de bienes, Coordinación Técnica de Relaciones Internacionales, 2010.
- Soukiasian, Carlos, “Proceso de toma de decisiones y política exterior”, revista de Relaciones Internacional, No. 6, Buenos Aires, Universidad del Salvador, 1992.
- The Carter Center, *Experiencia de Diálogo Binacional. Ecuador – Colombia, 2007-2009. Informe Preliminar*. The Carter Center / Grupo Binacional de Diálogo, 2010.
- Tobar, Bayardo, *La Toma de Decisiones en Política de Comercio Exterior del Ecuador. Estudio de caso: Ingreso a la OMC*, Quito, UASB, 2002.
- Tokatlian, Juan G., y Russell, Roberto, “Los retos de América Latina en un mundo de cambio”, en revista CIDOB *d'Afers Internacionals*, No. 85-86, Barcelona, Fundación CIDOB, 2009.
- Tomassini, Luciano, “Introducción a la Teoría de las Relaciones Internacionales”, en Cuadernos de Ciencias Sociales, No. 25, San José de Costa Rica, FLACSO, 1988.
- Tomassini, Luciano, “El análisis de la política exterior”, en Estudios Internacionales: revista del Instituto de Estudios Internacionales, Año 21, No. 84, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 1988.
- Troya Suárez, Patricia, “Refutaciones a tres argumentaciones colombianas sobre la incursión en territorio ecuatoriano a la luz de las normas positivas del Derecho Internacional”, en AFESE: revista del servicio exterior ecuatoriano, No. 48, Quito, 2008.
- Van Klaveren, Albert, “Las relaciones políticas europeo latinoamericanas. La necesidad de una sintonía más fina”, en revista Nueva Sociedad, Nro. 189, FES, 2004.
- Van Klaveren, Alberto, “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar”, en Revista Estudios Internacionales, Año 25, No. 98, Santiago, IEI / Universidad de Chile, 1992.
- Veintimilla, Luis E., *El acuerdo de cooperación para la defensa entre los Estados Unidos y Colombia (CDA) y la integración regional Suramericana*, Quito, Tesis de Maestría, FLACSO-Ecuador, 2011.
- Veintimilla, Luis E., *El acuerdo de cooperación para la defensa entre los Estados Unidos y Colombia (CDA) y la integración regional Suramericana*, Quito, Tesis de Maestría, FLACSO-Ecuador, 2011.

- Velázquez, Rafael y Domínguez, Roberto, “México: la toma de decisiones en las crisis diplomáticas”, en revista Nueva Sociedad, No. 208, México, 2007.
- Viera, Henry J., “Análisis de la política exterior entre Ecuador y Colombia”, en AFESE: revista del Servicio Exterior Ecuatoriano, No. 46, 2006.
- Villagómez, Mentor, “Acuerdo Comercial Multipartes Ecuador – Unión Europea”, en AFESE: revista del servicio exterior ecuatoriano, No. 56, Quito, 2012.
- Villagómez, Mentor, “El reinicio de las negociaciones Ecuador-UE”, entrevista realizada al ex Jefe negociador del equipo ecuatoriano, Quito, MRECI, marzo de 2013.
- Waltz, Kenneth, “El hombre, el Estado y la Guerra”, en revista Académica de Relaciones Internacionales, Nro. 6, México, UAM-AEDRI, 2007.
- Wilhelmy, Manfred, “Los objetivos en la política exterior Latinoamericana”, en Estudios Internacionales: revista del Instituto de Estudios Internacionales, vol. 43, No. 168, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 2011.
- Wilhelmy, Manfred, edit., *La Formación de la Política Exterior: los Países Desarrollados y América Latina*, Buenos Aires, GEL / RIAL, 1987.

ANEXOS

Anexo No. 1.- Perspectivas teóricas del proceso de toma de decisiones en política exterior

Al respecto, Alberto Van Klaveren plantea que las investigaciones de política exterior en y sobre ALC se centran en los estudios sobre la elaboración de la política exterior y, más concretamente, en el proceso de toma de decisiones, y recalca que el desarrollo de los estudios de la materia en ALC no han logrado el surgimiento de un enfoque nuevo, singular y específico adaptado a la realidad de la región o a los países en desarrollo en general.¹⁹⁷

De igual manera, Kenneth Waltz¹⁹⁸ elaboró otro marco explicativo a partir de tres niveles de análisis: el sistémico, el estatal y el individual. Aunque el esquema no fue creado para estudiar la política exterior en momentos de tensión, de todos modos tiene un poder explicativo que lo hace muy válido.

Otro esquema explicativo que nos puede ayudar a comprender mejor el tema es el desarrollado por Robert Putnam,¹⁹⁹ quien planteó una teoría de dos niveles según la cual las personas facultadas para tomar decisiones siempre enfrentan un problema: tratar de compensar los intereses de los grupos nacionales y, al mismo tiempo, no perjudicar a los actores externos. Esto significa que, frente a un escollo diplomático, los gobiernos deben tomar en cuenta los intereses de su sociedad tratando de evitar un inconveniente internacional.

En la misma ruta, Alexander George²⁰⁰ proyecta la idea de la “diplomacia coercitiva” como un instrumento de la política exterior. Creada en un inicio para impedir una guerra, la definición implica el uso de amenazas o el ofrecimiento de premios para alcanzar objetivos específicos, que en otras palabras, se trata del ‘garrote y la zanahoria’.

Anexo No. 2.- Estructura y Proceso decisorio en política exterior.²⁰¹

Si asumimos los presupuestos teóricos ofrecidos por Russell para estudiar los procesos de toma de decisiones en política exterior, es necesario realizar una distinción analítica entre estructura y proceso decisorio:

La estructura decisoria hace referencia a los actores o instituciones que la conforman. Está integrada por uno o varios actores gubernamentales domésticos (nacionales) que tienen a un tiempo la capacidad de comprometer los recursos de una sociedad y de impedir que la decisión adoptada pueda ser alterada.

El proceso decisorio, se vincula con la dinámica decisoria. En el proceso participan actores gubernamentales y no gubernamentales, del país y del exterior, en un periodo de tiempo que se inicia a partir del momento en que una conjunción de factores externos e internos requiere la toma de una decisión, hasta que ésta es adoptada, es decir, efectivamente aplicada.²⁰²

Por tanto, se trata de acercarnos al estudio del proceso de toma de decisiones en la política exterior bajo las premisas de “[...] la estructura, es decir la identificación de los formuladores de la política exterior; y, la dinámica del proceso de toma de decisiones a través de la identificación los factores que incidieron en la política exterior [...]”²⁰³

La importancia de éste análisis radica en las modificaciones producidas en los patrones tradicionales de las estructura decisorias de los países de ALC, que impulsan la participación de nuevos actores gubernamentales y de la sociedad civil. En este contexto, se vuelve preciso realizar un análisis que considere, el papel y el predominio de los actores en el proceso de toma de decisiones, ya que estas características pueden incidir en los

¹⁹⁷ “[...] las investigaciones de política exterior en y sobre ALC se centran en los estudios sobre la elaboración de la política exterior y, más concretamente, en el proceso de toma de decisiones, y recalca que el desarrollo de los estudios de la materia en ALC no han logrado el surgimiento de un enfoque nuevo, singular y específico adaptado a la realidad de la región o a los países en desarrollo en general”, Alberto van Klaveren, “Entendiendo las políticas exteriores latinoamericanas: modelo para armar”, en Estudios Internacionales; revista del Instituto de Estudios Internacionales - IIEI, Año 25, No. 98, Santiago de Chile, Universidad de Chile, 1992, pp. 169-173.

¹⁹⁸ “[...] otro marco explicativo parte de tres niveles de análisis: el sistémico, el estatal y el individual. Aunque el esquema no fue creado para estudiar la política exterior en momentos de tensión, de todos modos tiene un poder explicativo que lo hace muy válido”, Kenneth Waltz, “El hombre, el Estado y la Guerra”, en revista Académica de Relaciones Internacionales, Nro. 6, México, UAM-AEDRI, 2007.

¹⁹⁹ Robert Putnam: «Diplomacy and Domestic Politics: The Logic of Two-Level Games» en Peter Evans et al.: *Double-Edged Diplomacy*, University of California Press, Berkeley, 1993, pp. 431-468, citado por R. Velázquez y R. Domínguez, p. 27.

²⁰⁰ Alexander L. George, *The Limits of Coercive Diplomacy*, Boston, Little Brown, 1971, citado por R. Velázquez y R. Domínguez, p. 29. Alexander, George, *Presidential Decision making in Foreign Policy, The effective use on information and advice*, Westview Press, 1980, citado por C. Soukiasian, *óp. cit.*, p. 2.

²⁰¹ “En el proceso de toma de decisiones de la política exterior de un país son muchos los factores que intervienen tanto a nivel de la interacción entre lo interno y lo externo —lo intermístico— como también de actores diferentes al Estado (Russel 1990; Escudé 2005)”, Martha Ardila, “Actores no gubernamentales y política exterior”, en *Colombia Internacional: revista de política exterior*, No. 69, Universidad Externado de Colombia, 2009, pp. 108-123.

²⁰² Jorge D. Rodríguez, *óp. cit.*, p. 4.

²⁰³ Verónica Peña, *El proceso de toma decisiones en las negociaciones de paz Ecuador-Perú, a partir del conflicto del alto Cenepa*, Quito, FLACSO, 1999, p. 6.

objetivos formulados inicialmente, alterándolos y cambiando así el rumbo de la decisión y por tanto el resultado de la política exterior. En el proceso de toma de decisiones (elaboración y elección de las políticas),²⁰⁴ se cuenta con enfoques y/o modelos teóricos que nos permitirán evaluar cómo se desarrolla el proceso o dinámica decisoria en política exterior, que es el objetivo principal de esta investigación, y de manera específica determinar cómo ha sido la influencia de este proceso en la toma de decisiones.

Estructura decisoria: los actores gubernamentales domésticos que conforman la “unidad última de decisión”: La estructura decisoria como consta en la metodología utilizada, está integrada por uno o varios actores gubernamentales internos que tienen la capacidad de comprometer los recursos de una sociedad y de evitar que la decisión adoptada pueda ser fácilmente revertida. Forman parte de la estructura decisoria únicamente actores gubernamentales del país, quienes operan como la “unidad última de decisión”. Por tanto, cuando se habla de estructura decisoria se hace referencia a tamaño, diferenciación y especialización de los actores que la conforman.

El actor central en el proceso de toma de decisiones, formulación y ejecución de la política exterior, es el/la Presidente/a de la República o el Primer Ministro/a quien, además, actúa como “unidad última de decisión”. Su enorme poder en el desarrollo y ejecución de la política exterior se debe principalmente de acuerdo a Looyd Jensen a los siguientes factores: 1) la necesidad de un proceso de política exterior más centralizado, 2) por su participación en diferentes reuniones cumbres y la utilización de los TIC, minimizando así la función de los diplomáticos, 3) por su superior acceso en la obtención de información más que otros poderes en el gobierno, 4) por su facilidad para hacer política exterior por ser un actor unitario, 5) porque las decisiones tienden a ser resueltas al nivel ejecutivo más alto y, 6) porque las poblaciones nacionales no están interesadas en cuestiones de política exterior, y delegan la ejecución al ejecutivo.²⁰⁵

En los temas de seguridad nacional, las decisiones son delegadas al Presidente de la República, a la Cancillería y a los militares. Sin embargo, cuando el resultado de las decisiones de política exterior es la firma de acuerdos y tratados internacionales, la “unidad última de decisión” se traslada a la Asamblea Nacional²⁰⁶ que tiene la capacidad constitucional de aprobar o no los Tratados o Convenios que el Presidente, obligatoriamente, debe poner a su consideración. Este puede ser un ejemplo del carácter dual del sistema político latinoamericano: Presidencia-Asamblea Nacional.

La tradición legalista de los países de ALC, incluyendo a Ecuador, han consolidado una estructura burocrática de toma de decisiones que gira alrededor de dos instituciones: i) el Ministerio de Relaciones Exteriores, que se encarga de ejecutar la política exterior, y, ii) el Presidente de la República que diseña la política exterior y define en última instancia la posición internacional del país.²⁰⁷ A pesar de ello, la política exterior latinoamericana y ecuatoriana en particular, ha mostrado la ausencia de una agenda que dé cuenta de intereses de mediano y largo plazo.²⁰⁸

Proceso o dinámica decisoria: los actores gubernamentales y no gubernamentales del país y del exterior, con influencia en el proceso decisorio. El proceso de toma de decisiones, es decir, la lógica de juego en la que los actores hacen prevalecer sus preferencias, es donde podremos encontrar los diversos escenarios planteados por los distintos actores. Según Roberto Russell,²⁰⁹ el proceso de toma de decisiones se vincula con la dinámica decisoria. Con esto nos referimos a las diversas instancias por las cuales distintos actores de naturaleza gubernamental o no, pueden influir en la dinámica decisoria. Los actores gubernamentales y los no gubernamentales, tanto del país como del exterior, participan en el proceso decisorio ejerciendo influencia a través de algunos mecanismos, aunque no pueden actuar como decisores -en otras palabras como la 'unidad de última decisión'-, dado que no tienen de la capacidad de comprometer los recursos de la sociedad.²¹⁰

²⁰⁴ En el proceso decisorio, cabe diferenciar cuatro momentos o fases: 1) La definición de la situación (*fase de información*); 2) La determinación de los objetivos y medios, con relación al contexto concreto (*fase de evaluación*); 3) La búsqueda de alternativas (*fase de identificación*); y, La elección de una de las posibles opciones (*fase de selección*), R. Caldich, *Dinámica de la Sociedad Internacional...*, p. 6.

²⁰⁵ Lloyd Jensen, *Explaining Foreign Policy*, Estados Unidos: Prentice-Hall, 1982, p. 117, citado por James Rosenau, *Política Internacional y Política Exterior*, C.II. Escenario de la política exterior, Nueva York, *The Free Press*, 1969, pp. 31-60.

²⁰⁶ Constitución de la República del Ecuador, 2008, Título VIII Relaciones Internacionales, Capítulo segundo, Tratados e instrumentos internacionales, Art. 417 - Art. 422, pp. 185-186.

²⁰⁷ “La orientación ideológica de los responsables políticos o grupo de formulación de políticas emergen como el ‘vaticinador’ más fuerte de la política, en gran parte porque ayuda a determinar el peso y la dirección de la relación causal entre la política y muchas de las otras variables mencionadas aquí”, Jeanne A. K. Hey, “Tres bloques teóricos de la política exterior de América Latina”, en *Third World Quarterly*, vol. 18, No. 4, Miami, Universidad de Miami / Carfax, 1997, pp. 631-657 (*traducido*).

²⁰⁸ Katalina Barreiro, “La agenda de política exterior Ecuador-Estados Unidos”, en Orfeo en el Infierno, una agenda de política exterior ecuatoriana, Quito, FLACSO-Ecuador, CAF, MRE, 2002, pp. 257-258.

²⁰⁹ “[...] la adopción de cualquier decisión se inscribe en un ‘marco decisorio’ que alimenta y condiciona el proceso. Este marco está compuesto por tres elementos: a) los estímulos y condicionamientos externos y domésticos, b) el ‘contexto macro político’ interno, que abarca tanto las características internas del sistema político del país bajo estudio, como los rasgos particulares de su política exterior y, c) el contexto específico de la decisión particular (nivel ‘micro’ de la decisión), R. Russell, *óp. cit.*, p. 274.

²¹⁰ B. Tobar, *óp. cit.*, p. 41.

Anexo No. 3.- Consideraciones para la definición de una Política de Comercio Exterior

Acceso a Mercados: - No es posible eliminar los aranceles mientras las grandes potencias mantienen los subsidios y ayudas internas. - Se debe defender el uso del arancel, las cuotas, las licencias y otras medidas no arancelarias como instrumentos de política para la promoción y protección de la agricultura y la industria.

Inversión Extranjera: - La IED debe fomentar el uso de materias primas, bienes y servicios nacionales. - Agregación tecnológica, transferencia tecnológica y asistencia técnica. - La formación de recursos humanos. - Inversionista extranjero no podrá demandar contra regulaciones de interés público.

Servicios: - Se debe precautelar los servicios públicos indispensables para la población según lo determina la constitución y sus leyes. - Se debe excluir la liberalización que impida el acceso a servicios estratégicos (salud, educación, justicia, seguridad). - Se asegura la potestad del Estado de regular los distintos servicios

Compras públicas: - Tienen prioridad las empresas nacionales como proveedoras del sector público. - Compras públicas, Ecuador 2009: US 6.500 millones (13% del PIB). - Preservación de los sectores estratégicos por su impacto multiplicador sobre otros sectores económicos y laborales.

Propiedad Intelectual: - Ecuador preserva el derecho de otorgar licencias obligatorias a favor de empresas nacionales para que fabriquen versiones genéricas de medicinas y agroquímicos. - Se apoya el derecho de los indígenas y campesinos de proteger su conocimiento ancestral. - Interés privado no puede ser obstáculo a la difusión del progreso científico y tecnológico.

Negociaciones agrícolas: La Agricultura es una actividad fundamental para: 1. Soberanía alimentaria; 2. Garantizar el empleo; Se demanda: Trato especial y diferenciado, y exclusión de productos sensibles.

Políticas de competencia: - El Estado como regulador del mercado controla el abuso de monopolios y oligopolios privados. - Inversionistas extranjeros no podrán demandar al Estado por el manejo de empresas estatales de interés público. - Las empresas públicas no podrán estar sujetas a leyes anti monopolios.

Solución de controversias: - La solución de controversias se inicia en primera instancia en el marco de las leyes e instituciones nacionales. - Se acudiría a instancias supranacionales luego de agotar todas las instancias nacionales. - Se permitirá la participación de las organizaciones sociales.

Trato Especial y Diferenciado: - Además de asistencia técnica, se propone la creación de fondos compensatorios para la corrección de las asimetrías. - Estos fondos se pueden alimentar de la retención de un % de pagos por deuda, así como un impuesto internacional a las operaciones con divisas.

Ambiente y Derechos de la Naturaleza: - La defensa del ambiente no puede ser considerada como un obstáculo al comercio o a la inversión. - Los acuerdos ambientales tendrán prioridad sobre cualquier otra normativa de tipo comercial. - Las empresas transnacionales alinearán sus prácticas a los acuerdos ambientales más exigentes y están obligadas a utilizar tecnologías limpias.

Derechos Humanos: - Los derechos económicos, sociales, culturales y civiles serán interdependientes, indivisibles e irrenunciables. - Los derechos comerciales y de los inversionistas no podrán tener supremacía por encima de los DD. HH., el derecho al desarrollo y la soberanía de los Estados.

Transparencia: - Proceso de amplia participación social: plebiscito para decisiones que afectan la vida nacional. - El proceso de integración se negocia a puertas abiertas a la vista de los ciudadanos.

Anexo No. 4.- Acuerdo Comercial Multipartes Ecuador - Unión Europea.²¹¹

Primero: el Acuerdo crea un Comité de Comercio, y se detalla los elementos de un acuerdo de comercio: 'Acceso al Mercado de Bienes', 'Obstáculos al Comercio', 'Acceso al mercado y trato nacional', 'Medidas disconformes'; 'Medidas No Arancelarias'; 'Reglas Adicionales para productos Agrícolas y productos Agrícolas Procesados'; 'Sistema de Franjas de Precios'; 'Subsidios a la Exportación'; 'Desgravación'.

Segundo, el Ecuador y los demás países latinoamericanos exportadores de banano y la UE suscribieron el 'Acuerdo de Ginebra sobre Comercio de Banano' que puso fin a cerca de 16 años de disputas legales y negociaciones con la UE.

Tercero, las 'Medidas de Defensa Comercial' que están tratando: 'Medidas antidumping', 'Subvenciones y medidas compensatorias', 'Medidas de Salvaguardia Multilateral', 'Clausula de Salvaguardia Bilateral', 'Aduanas y facilitación del comercio', 'Valoración Aduanera', 'Asistencia Técnica en Aduanas y Facilitación al Comercio', 'Obstáculos técnicos al comercio', 'Medidas sanitarias y fitosanitarias', 'Excepciones al título de comercio de mercancías'.²¹²

²¹¹ Mentor Villagómez, *óp. cit.*, pp. 18-20.

²¹² *Ibíd.*, pp. 22-28.

Cuarto, el ‘Comercio de Servicios’: de acuerdo al AGCS (Acuerdo General sobre el Comercio de Servicios), la tipología de cuatro partes de transacciones externas de servicios, abarca: Suministro transfronterizo, consumo en el extranjero, la presencia comercial y, la presencia de personas naturales. En este punto se incluyen para su tratamiento: ‘Disposiciones Generales’, ‘Compromiso específicos’²¹³, ‘Establecimiento’, ‘Comercio Electrónico’, ‘Excepciones’, ‘Pagos y movimiento de capital’. Tan importante es el tema que el Presidente frente a las dificultades que presenta la UE, manifestó: “El mercado ecuatoriano está abierto a la participación de empresas extranjeras, tanto que una empresa europea presta servicios de telecomunicación. Se informará a la UE de este particular, tema que no le debería preocupar pues la competencia de las empresas del Estado es ínfima frente a empresas privadas nacionales y aún más frente a extranjeras”.

Quinto, ‘Compras públicas’ es de suma importancia para los países, debido a que el Estado actúa como el principal comprador de bienes y servicios ya que involucra una diversidad de sectores. Igual de importante es el tema que el Presidente, frente a reparos de la UE, manifestó: “Debe haber ventajas claras para las compras públicas nacionales y ello no debería preocuparle a la UE pues una empresa europea difícilmente podrá ser desplazada por una empresa nacional o sus proveedores”. Villagómez indica que la ley ecuatoriana de contratación pública es un ejemplo de cómo conciliar los principios de transparencia y no discriminación con la voluntad política de que los procesos de compras públicas impulsen ciertos sectores de la economía local y nacional.²¹⁴

Sexto, ‘Comercio y Desarrollo Sostenible’, es un tema que se introduce en el Acuerdo Comercial Multipartes con la UE y que no consta en los TLC tradicionales.

Anexo No. 5.- Principios del Acuerdo Comercial para el Desarrollo - ACD

Componente Político	Componente Comercial	Componente de Cooperación
Impulsar la integración, seguridad y estabilidad regional. Consolidar el derecho al desarrollo de sus pueblos. Salvaguardar los derechos humanos de los ciudadanos en condiciones migratorias irregulares y respetar el derecho a la movilidad.	Desarrollo económico como instrumento para la reducción de la pobreza. Desarrollar de forma complementaria las relaciones comerciales. Consolidar el comercio justo.	Cooperación para el fortalecimiento del Desarrollo Humano. Consolidar el desarrollo tecnológico. Desarrollar energías renovables.
Fomentar la estabilidad política y social a través de la democracia y el respeto a los derechos humanos. Impulsar un desarrollo adecuado con el fin de mejorar constantemente el bienestar de sus poblaciones y de todos los individuos. Priorizar el aseguramiento de la salud y la soberanía alimentaria de la población de ambas partes. Diálogo directo para la protección al ambiente.	Consolidar la inversión productiva con encadenamiento local, transferencia de tecnología y generación de empleo. Erradicar las asimetrías de manera progresiva entre las Partes. Promover la inversión extranjera directa en función de asegurar la transferencia tecnológica y el desarrollo sostenible. Protección a las pequeñas y medianas industrias. Cooperación Técnica para Acceso a Mercados.	Promover el intercambio de conocimientos y tecnología así como el desarrollo de la infraestructura para la reducción de asimetrías entre las Partes. Cooperación para la inclusión de las pequeñas y medianas industrias. Consolidar la cooperación para la soberanía alimentaria y el desarrollo comercial Cooperación Técnica para Acceso a Mercados.

Anexo No. 6.- Beneficios y riesgos de la firma de un acuerdo comercial con la UE

Los beneficios y riesgos de la firma de un acuerdo comercial con la UE, en función de las normas constitucionales ecuatorianas y los objetivos del plan nacional de desarrollo.

Tema 1.- la Agricultura: en este punto los europeos solicitan eliminar o disminuir aranceles para el ingreso de sus productos y conserva los subsidios elevados para que puedan competir con nuestra producción nacional. La

²¹³ “En efecto, en la nueva Constitución del 2008, se establece que el Estado se reserva el derecho de administrar, regular, controlar y gestionar los sectores estratégicos, (...). Sin embargo, el Acuerdo con la Unión Europea, no vulnera dicha capacidad sino que, mediante la utilización de reservas transversales, sectoriales y de modo, la preserva sin vaciar de contenido a los compromisos”, *Ibid.*, p. 31.

²¹⁴ *Ibid.*, pp. 36-47.

posibilidad cierta de que empresas de los países europeos de agrocombustibles y agroquímicos puedan maniobrar libremente en nuestro país produciendo y comercializando sus productos y artículos.

En este sentido, los productos europeos subsidiados y producidos con alta tecnología competirán en superioridad con los productos nacionales en el mercado ecuatoriano, lo que significaría la quiebra para los productores agrícolas. El Ecuador terminaría absorbiendo los productos europeos, afectando de esa manera las economías locales y los alimentos milenarios usados por nuestras comunidades indígenas y afro descendientes. En referencia al tema podemos considerar los siguientes artículos de la constitución ecuatoriana, el 281, el punto 4 del 334, y el 440.

Tema 2.- Propiedad Intelectual: este tema afecta a muchos otros aspectos como la agricultura, la salud, la biodiversidad y los concomimientos ancestrales.

En cuanto al subtema salud, lo que la UE plantea y que es lo que más preocupa es el acceso a medicamentos, patrimonio genético y biodiversidad. La UE pide una variedad de protecciones (patentes, datos de prueba, dobles usos) para los medicamentos de sus empresas farmacéuticas con el propósito de agrandar su monopolio en el mercado, por lo menos por unos 30 años más.

Esto significa que cuando un medicamento posee una protección (patente), no tiene competidores en el mercado durante el tiempo que dure la patente, es decir, se genera un monopolio. Al terminar el tiempo de validez, se puede producir y comercializar medicamentos genéricos, que son mucho más económicos y de igual eficacia. El hecho de que la UE solicite ampliación de las patentes viola el derecho al acceso a medicamentos y consolida la explotación del trabajo y acumulación de grandes fortunas. Sobre el tema podemos referirnos al Art. 421 de la Constitución.

Temas 3.- Conocimiento ancestral y biodiversidad: sobre el tema la UE plantea la eventualidad de patentar organismos vivos (plantas y animales) y conocimientos tradicionales acumulados por la comunidades ancestrales de nuestro país.

Frente a tal situación lo que pasaría es que la empresas extranjeras podrían investigar sin problema alguno en nuestro territorio y además podrían reclamar derechos intelectuales sobre los descubrimientos que se realicen, como por ejemplo, se privatizarían los saberes ancestrales en el uso de la plantas medicinales. Así, el acceso a los productos que se fabriquen con ese conocimiento tendría un precio elevado para el Ecuador. Sobre el tema verificar los Arts. 400 y 402 de la Constitución.

Tema 4.- Inversiones: en este aspecto la UE solicita que se garantice la inversión de sus empresas mediante la implantación de medidas como la “expropiación indirecta” que permite al inversionista europeo enjuiciar al estado ecuatoriano cuando expida normas que afecten su inversión (protección del ambiente, derechos de los consumidores, cambios en política tributaria). La UE requiere que estas demandas se resuelvan en organismo internacionales de arbitraje (CIADI); y que se garantice que las empresas europeas obtengan el mismo trato que los productores nacionales.

El problema es que cuando las inversiones extranjeras son muy protegidas y tienen un trato igual a las nacionales permite una competencia desleal y lo más grave, es que se expone el Estado ecuatoriano a cancelar importantes cantidades de dinero si son se mantiene ese favoritismo; y aceptar los dictamen de organismos como el CIADI, el Ecuador aumenta el riesgo de perder las demandas, pues así históricamente ha sido así. Sobre el tema podemos revisar en la Constitución los Art. 422, y el punto 4 de Art. 334.

Tema 5.- Compras públicas: en este ámbito la UE requiere un trato igualitario con empresas nacionales y poder participar en licitaciones para brindar servicios en sectores estratégicos (agua, la energía, telecomunicaciones, recursos naturales no renovables, transporte, entre otros). Aquello significaría que los productores ecuatorianos desistir de seguir trabajando y los servicios de los sectores estratégicos pueden ser privatizados. La soberanía y la dignidad del Ecuador se verían seriamente afectadas. En la Constitución ecuatoriana observar el Art. 288.²¹⁵

²¹⁵ Ecuador Decide, *La reconquista europea: ¿un TLC disfrazado de Acuerdo de Asociación?* Quito, 2012, pp. 5-18.